



**Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ**

Centro de Filosofia e Ciências Sociais – CFCH

Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – IFCS

Departamento de História

Programa de Pós-graduação em História Comparada

Consórcio PRÓ-DEFESA

**O USO DA FORÇA EM OPERAÇÕES DE  
MANUTENÇÃO DA PAZ:  
UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE AS MISSÕES DAS NAÇÕES  
UNIDAS NO HAITI (1994-2010)**

**ESTEVÃO GOMES PINTO DE ABREU**

**Rio de Janeiro**

**2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**ESTEVÃO GOMES PINTO DE ABREU**

**O USO DA FORÇA EM OPERAÇÕES DE  
MANUTENÇÃO DA PAZ:  
UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE AS MISSÕES DAS NAÇÕES  
UNIDAS NO HAITI (1994-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em História Comparada do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em História Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

**Rio de Janeiro**

**2010**

Abreu, Estevão Gomes Pinto de.

O Uso da Força em Operações de Manutenção da Paz: uma análise comparada entre as missões das Nações Unidas no Haiti (1994-2010)/ Estevão Gomes Pinto de Abreu. Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2010.

xi, 267f.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/ Programa de Pós-graduação em História Comparada, 2010.

Referências Bibliográficas: f. 252-267.

1. Operação de Manutenção da Paz. 2. Nações Unidas. 3. Haiti. 4. Uso da Força. I. Teixeira da Silva, Francisco Carlos. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em História Comparada. III. Título.



# Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Centro de Filosofia e Ciências Sociais – CFCS

Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – IFCS

Departamento de História

Programa de Pós-graduação em História Comparada

Consórcio PRÓ-DEFESA

Dissertação intitulada “*O Uso da Força em Operações de Manutenção da Paz: uma análise comparada entre as missões das Nações Unidas no Haiti (1994-2010)*”, de autoria do mestrando Estevão Gomes Pinto de Abreu, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

## COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

---

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva – PPGHC/UFRJ – Orientador

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sabrina Evangelista Medeiros – PPGHC/UFRJ – EGN/MB

---

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel – PUC-Rio

Rio de Janeiro, RJ, em 14 de julho de 2010.

À Flavia,  
pelo amor, compreensão e apoio incondicional.

Aos meus filhos Rafael, Gabriel e Vitor,  
por tudo o que são para mim.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço à Marinha do Brasil, por ter me consentido a oportunidade de realizar o curso de Mestrado em História Comparada, e ao Programa de Pós-Graduação em História Comparada da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pela honra de ter me acolhido em seu corpo discente e pelos conhecimentos transmitidos ao longo dos últimos dois anos de estudos.

Em especial, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva, pelos ensinamentos que tive o privilégio de compartilhar, pelas orientações norteadoras e pela confiança em mim depositada ao longo de todo o Mestrado.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sabrina Evangelista Medeiros e ao Prof. Dr. Alexander Zhebit, ofereço os meus mais sinceros agradecimentos por terem contribuído sobremaneira com tudo o que aprendi no Mestrado e pela amizade construída.

Agradeço também ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, onde fui muito bem recebido e tive a honra de cursar uma disciplina com o Prof. Dr. Kai Michael Kenkel, que foi de fundamental importância para a elaboração deste trabalho. Muito obrigado por sua dedicação, pelo apreço e pela amizade.

Aos professores e aos meus colegas de Mestrado, tanto da UFRJ quanto da PUC-Rio, com quem troquei experiências, idéias e conhecimentos, agradeço pelo ambiente acadêmico, fraterno e incentivador. Se obtive sucesso nesta jornada, devo-o em muito aos nossos debates.

Agradeço de coração à minha família, todo o apoio e compreensão. À minha esposa e aos meus filhos, por terem suportado a minha ausência. Aos meus irmãos, pelas palavras de incentivo. À minha mãe, por ter me concedido tudo e, além disso, um quarto em sua casa para eu poder escrever. E ao meu pai, que faleceu recentemente, obrigado por ter me criado, por ter me educado, e obrigado pelo exemplo de vida que nos deixou.

Por fim, a Deus, agradeço por tudo.

There are many tasks which the United Nations peacekeeping forces should not be asked to undertake, and many places they should not go. But when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence with the ability and determination to defeat them.

Report of the Panel on United Nations Peace Operations,  
“Relatório Brahimi”, 2000

A United Nations peacekeeping operation should only use force as a measure of last resort, when other methods of persuasion have been exhausted, and an operation must always exercise restraint when doing so.

United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines,  
“Capstone Doctrine”, 2008

The use of force by a United Nations peacekeeping operation should always be **calibrated in a precise, proportional and appropriate manner, within the principle of the minimum force necessary to achieve the desired effect**, while sustaining consent for the mission and its mandate. In its use of force, a United Nations peacekeeping operation should always be mindful of the need for an early de-escalation of violence and a return to non-violent means of persuasion.

United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines,  
“Capstone Doctrine”, 2008

## RESUMO

### **O USO DA FORÇA EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ: uma análise comparada entre as missões das Nações Unidas no Haiti (1994-2010)**

**ESTEVÃO GOMES PINTO DE ABREU**

**Orientador: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva**

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em História Comparada, do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em História Comparada.

As atividades da Organização das Nações Unidas (ONU) no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais formam um todo complexo, que vai da prevenção dos conflitos, passando pelas operações de manutenção da paz, até a consolidação da paz. A manutenção da paz integra-se no conjunto dos instrumentos e métodos que o Conselho de Segurança e, as Nações Unidas, em geral, podem usar para defender e preservar a paz no mundo. Constitui-se no elemento mais original e inovador dos mecanismos de resolução de conflitos e, desde a sua criação, está em constante definição e refinamento, tanto conceitual como operacional, que lhe permitem a sua caracterização em três gerações. O propósito geral desta dissertação é examinar o uso da força em operações de manutenção da paz da ONU e, para tal, em particular, debruça-se sobre as atividades de manutenção da paz realizadas no Haiti, por intermédio da comparação entre as diversas missões que se sucederam naquele país, a partir de 1994. Neste estudo, realiza-se uma análise comparativa entre os fatores que diferenciaram e permitiram que a MINUSTAH, no período de 2004 a 2010, alcançasse o atual estágio durante o processo de restauração e manutenção da paz conduzido no Haiti, em relação ao primeiro grupo de operações de manutenção da paz realizadas na década de 1990. Desta abordagem comparatista diferenciadora, conforme modelo proposto por Marc Bloch e Charles Tilly, constata-se que o fator preponderante e determinante que contribuiu para a estabilização da situação de segurança no Haiti foi a autorização expressa, constante de seu mandato, para o uso da força pelas tropas mantenedoras da paz, segundo os termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

**Palavras-chave:** Operação de Manutenção da Paz. Nações Unidas. Haiti. Uso da Força.

## **ABSTRACT**

### **THE USE OF FORCE IN PEACEKEEPING OPERATIONS: a comparative analysis of United Nations missions in Haiti (1994-2010)**

**ESTEVÃO GOMES PINTO DE ABREU**

**Thesis supervision: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva**

Abstract of the master thesis submitted to the post graduation program in Comparative History of the Institute of Philosophy and Social Sciences at Federal University of Rio de Janeiro – UFRJ, as part of the necessary requirements to obtain the master degree in Comparative History.

The activities of the United Nations (UN) to maintain international peace and security form a complex whole which range from conflict prevention through peacekeeping operations to peace building. Peacekeeping is included in the instruments and methods that the Security Council and, in general, the United Nations can use to defend and preserve the peace around the world. It has effect in the most original and innovative element of conflict-resolving mechanisms and is, from the beginning of its creation, in a constant definition and refining process, as much conceptual as operational, which gives it a three-generation characterization. The general aim of this dissertation is to examine the use of force in UN peacekeeping operations and, particularly, to focus the peacekeeping realized in Haiti through comparison between the several missions which have succeeded each other in that country from 1994 onwards. In this study, it is undertaken a comparative analysis of the factors that differentiated and allowed that the MINUSTAH, in the period from 2004 to 2010, achieved the current stage in restoring and maintaining the peace process conducted in Haiti, in relation to the first group of peacekeeping operations realized in the 1990s. From this comparative and differentiated approach, according to the model proposed by Marc Bloch and Charles Tilly, it is noted that the predominant and decisive factor which contributed to the stabilization of the security situation in Haiti was the explicit authorization, contained in the UN mandate, for the use of force by peacekeepers, under Chapter VII of the Charter of the United Nations.

**Keywords:** Peacekeeping Operation. United Nations. Haiti. Use of Force.

## SUMÁRIO

	<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>xi</b>
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1</b>	<b>Metodologia.....</b>	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1</b>	<b>A Fundação da Organização das Nações Unidas.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2</b>	<b>A Carta das Nações Unidas.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3</b>	<b>Os Órgãos Principais das Nações Unidas.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3.1</b>	<b>O Conselho de Segurança.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3.2</b>	<b>A Assembléia Geral.....</b>	<b>32</b>
<b>2.3.3</b>	<b>O Secretário-Geral e o Secretariado.....</b>	<b>33</b>
<b>2.4</b>	<b>A Gênese das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.....</b>	<b>35</b>
<b>2.5</b>	<b>As Operações de Manutenção da Paz de Primeira Geração.....</b>	<b>43</b>
<b>2.5.1</b>	<b>O Conceito de Legítima Defesa.....</b>	<b>57</b>
<b>2.6</b>	<b>As Operações de Manutenção da Paz de Segunda Geração.....</b>	<b>60</b>
<b>2.6.1</b>	<b>As Transformações das Operações de Manutenção da Paz no Contexto Internacional pós-Guerra Fria.....</b>	<b>63</b>
<b>2.6.2</b>	<b>O Retraimento das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.....</b>	<b>72</b>
<b>2.6.3</b>	<b>Dilemas da Intervenção Humanitária.....</b>	<b>80</b>
<b>2.7</b>	<b>O Processo de Reforma das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.....</b>	<b>83</b>
<b>2.7.1</b>	<b>O Relatório sobre Srebrenica.....</b>	<b>86</b>
<b>2.7.2</b>	<b>O Relatório sobre Ruanda.....</b>	<b>90</b>
<b>2.7.3</b>	<b>O Relatório Brahimi.....</b>	<b>92</b>
<b>2.8</b>	<b>As Operações de Manutenção da Paz de Terceira Geração.....</b>	<b>98</b>
<b>2.9</b>	<b>Quadro Comparativo entre as Gerações de Operações de Manutenção da Paz.....</b>	<b>111</b>
<b>3</b>	<b>A CRISE DO HAITI: DOS PRIMÓRDIOS ATÉ A MINUSTAH.....</b>	<b>114</b>
<b>3.1</b>	<b>Antecedentes da Crise Haitiana.....</b>	<b>116</b>

3.1.1	Do Passado Colonial à Primeira República Negra das Américas.....	117
3.1.2	A Primeira Intervenção Norte-Americana e a Origem da “Papadocracia”	122
3.1.3	O Reino dos <i>Tontons Macoutes</i> .....	124
3.1.4	A Ditadura Hereditária.....	126
3.1.5	Um País na Miséria.....	128
3.1.6	Aristide e a Crise da Democracia.....	130
3.1.7	A Primeira Intervenção Multilateral.....	134
3.1.8	A Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH).....	142
3.1.9	O Caminho para a Segunda Queda de Aristide.....	149
3.2	Conseqüências da Crise Haitiana.....	156
3.2.1	Situação Socioeconômica do Haiti.....	157
3.3	A Segunda Intervenção Multilateral e a MINUSTAH.....	162
3.3.1	A Atuação Inicial da MINUSTAH.....	170
3.3.2	O Processo Político do Haiti e as Implicações para a MINUSTAH.....	174
3.3.3	O Uso da Força pela MINUSTAH.....	178
4	O CONFRONTO.....	188
4.1	Características dos Mandatos.....	189
4.2	Composição das Forças Militares e Policiais.....	199
4.3	Orçamento das Missões.....	207
4.4	Número de Mortos.....	210
4.5	Eleições no Haiti.....	215
4.6	Reforma da Polícia Nacional Haitiana.....	223
4.7	Verificação da Hipótese.....	235
5	CONCLUSÃO.....	244
	REFERÊNCIAS.....	252

## LISTA DE QUADROS

- QUADRO 1 Operações de Manutenção da Paz da ONU encerradas entre 1999-2002
- QUADRO 2 Características das Gerações de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas
- QUADRO 3 Missões de Apoio Civil no Haiti (1993-2001)
- QUADRO 4 Primeiro Grupo de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Haiti, 1993-2000
- QUADRO 5 Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (2004-presente)
- QUADRO 6 Composição dos Contingentes do Primeiro Grupo de Operações de Manutenção da Paz no Haiti (1993-2000)
- QUADRO 7 Composição dos Contingentes da Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti
- QUADRO 8 Orçamento das Operações de Manutenção da Paz no Haiti (1995-presente)
- QUADRO 9 Número de Mortos nas Operações de Manutenção da Paz no Haiti (1995-presente)
- QUADRO 10 Eleições Realizadas no Haiti durante as Operações de Manutenção da Paz (1995-presente)
- QUADRO 11 Situação das Forças de Segurança Pública e da Polícia Nacional Haitiana (1994-presente)
- QUADRO 12 Variáveis Independentes *versus* Objetos de Estudo: tópicos conclusivos

## 1 INTRODUÇÃO

“A paz exige quatro condições essenciais: verdade, justiça, amor e liberdade.”

João Paulo II

15 de setembro de 1994: o Presidente dos Estados Unidos da América, William J. Clinton, discursava na Casa Branca para toda a nação, com o objetivo de justificar a iminente operação militar que seria conduzida para restaurar e “sustentar” a democracia no Haiti (GIRARD, 2004, p. 1). Enquanto ele discursava, dois Navios-Aeródromo norte-americanos, o USS *America* e o USS *Eisenhower* navegavam em direção ao Haiti, acompanhados por dezenas de navios anfíbios e navios de escolta componentes da Força-Tarefa Conjunta 180 (JTF 180<sup>1</sup>), ou simplesmente Força-Tarefa Multinacional (MNF<sup>2</sup>), comandada pelo General-de-Divisão Hugh Shelton, a fim de iniciar, dentro de poucos dias, a Operação *Uphold Democracy* (BALLARD, 1998, p. 94). Os Navios-Aeródromo carregavam – entre muitas outras aeronaves – cerca de 100 helicópteros que transportariam forças de operações especiais e da 10ª Divisão de Montanha do Exército dos Estados Unidos<sup>3</sup> para os seus alvos designados. Mais tarde, essa Divisão de infantaria viria a ser o núcleo da MNF no Haiti. Na Base da Força Aérea *Pope*, perto de *Fort Bragg*, ambos localizados na Carolina do Norte, milhares de soldados pára-quedistas da 82ª Divisão Aerotransportada preparavam-se para o maior ataque aerotransportado desde a Segunda Guerra Mundial (se realmente fosse executado) (BALLARD, 1998, p. 97). O dia D seria em 18 de setembro e a hora H às 24:00 h. O Haiti encontrava-se prestes a ser invadido (pela segunda vez em sua história) por forças norte-americanas, majoritariamente.

---

<sup>1</sup> JTF 180 – *Joint Task Force* 180.

<sup>2</sup> MNF – *Multinational Force*. Força multinacional que atuou no Haiti durante a Operação *Uphold Democracy*, liderada pelos Estados Unidos, no período de setembro de 1994 a março de 1995 (KRETCHIK, 2007, p. 13).

<sup>3</sup> Apesar do nome, mantido por razões históricas, a 10ª Divisão de Montanha é uma Divisão de Infantaria Leve do Exército dos Estados Unidos. Ela está sediada em *Fort Drum*, no estado de Nova York. Disponível em: <http://www.drum.army.mil/sites/local/>. Acesso em: 20 maio 2010.

18 de setembro de 1994: com as operações preliminares ao desembarque já em andamento e após a decolagem das primeiras aeronaves da Base Aérea *Pope*, a menos de 5 horas da hora H, a Missão Carter, como ficou conhecida, formada pelo ex-Presidente norte-americano Jimmy Carter, pelo General Colin Powell e pelo senador Sam Nunn<sup>4</sup>, obteve um acordo de última hora com o líder da Junta Militar que “governava” o Haiti, o General Raoul Cédras<sup>5</sup>, para que a “ocupação” do Haiti ocorresse sem oposição (GIRARD, 2004, p. 5). O Acordo Carter-Jonassaint, pois foi assinado pelo Presidente haitiano em exercício (não reconhecido internacionalmente), Emile Jonassaint, concedeu a permanência de Cédras e sua trupe por mais um mês no Haiti, mas teve o mérito de evitar que as poucas forças haitianas tivessem que enfrentar o poderio norte-americano e, com isso, o derramamento de sangue (BALLARD, 1998, p. 98). A invasão foi suspensa em pleno vôo dos batalhões de assalto da 82ª Divisão Aerotransportada, que deram meia-volta e retornaram à Carolina do Norte. Contudo, segundo os termos do referido acordo, ela de fato aconteceu no dia seguinte, pacificamente, quando 3.000 soldados da 1ª Brigada da 10ª Divisão de Montanha desembarcaram no aeroporto de Porto Príncipe e começaram a preparar o terreno para os demais 22.000 homens da Força de ocupação, ou MNF, que pavimentou o caminho para o retorno do Presidente Jean Bertrand Aristide e a chegada da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH<sup>6</sup>). Iniciou-se, assim, um período de seis anos de ingerência e assistência internacional ao Haiti.

5 de fevereiro de 2004: protestos e manifestações contra o Presidente Aristide espalhavam-se rapidamente e violentamente por todo o Haiti. O conflito armado irrompeu na cidade de Gonaïves, a segunda maior cidade do país, que foi tomada por gangues de oposição,

---

<sup>4</sup> Colin Powell era então *chairman* da Junta de Chefes de Estados-Maiores, e Sam Nunn, presidente do Comitê do Senado para as Forças Armadas (HIPPEL, 2003, p. 131).

<sup>5</sup> Raoul Cédras é um ex-militar haitiano e líder da Junta Militar que derrubou o Presidente Aristide em 30 de setembro de 1991. Ele ocupou a presidência entre 30 de setembro e 8 de outubro de 1991, mas foi o governante, de fato, do Haiti, durante todo o período de regime militar, até 12 de outubro de 1994. Disponível em: <http://www.resdal.org/>. Acesso em: 20 maio 2010.

<sup>6</sup> UNMIH – *United Nations Mission in Haiti* (1993-1996).

constituídas principalmente por ex-militares. Nos dias seguintes, as gangues armadas iniciaram os combates para tomar o controle de outras cidades no norte do país. Doze agentes da Polícia Nacional Haitiana (PNH) foram mortos em 12 de fevereiro, numa tentativa de retomar Gonaïves. Em 17 de fevereiro, o chefe de polícia da cidade de Hinche foi assassinado e o restante da polícia fugiu. Cap-Haitien, a terceira maior cidade, caiu nas mãos de grupos opositores em 23 de fevereiro (NAPOLI, 2007, p. 39-40). Apesar de esforços diplomáticos empreendidos por uma comitiva multinacional dos Estados Unidos, França, Organização dos Estados Americanos (OEA) e CARICOM<sup>7</sup>, os insurgentes, liderados pelo ex-chefe de polícia Guy Phillippe e por Louis Chamblain, começaram a avançar em direção à capital Porto Príncipe. Do outro lado, milícias pró-Aristide ergueram barreiras em toda cidade, enquanto a violência e os saques difundiam-se sem controle. Quase mil haitianos foram mortos, brutalmente, desde o início da onda de violência. Em 27 de fevereiro, a permanência de Aristide no poder já balançava e rumores cresciam de que ele renunciaria. Diante da situação e criticados internamente por inação, até aquele momento, a França e os Estados Unidos engajaram-se ativamente para tentar resolver a crise haitiana.

29 de fevereiro de 2004: sob a ameaça de invasão de Porto Príncipe pelas gangues leais à Guy Phillippe e cercado pela escalada da violência, o Presidente Aristide decidiu, ou foi forçado a decidir, na manhã desse dia, que não poderia mais se sustentar no poder e solicitou auxílio para sair do país. Em sua carta de renúncia, lida pelo então Primeiro-Ministro Yvon Neptune, Aristide declarou que estava partindo para evitar o banho de sangue e a maciça perda de vidas (NAPOLI, 2007, p. 41). Poucas horas depois, seguindo as regras constitucionais de sucessão, o Presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, assumiu a Presidência do Haiti e, imediatamente, solicitou a ajuda de uma Força internacional para estabilizar o país. À noite desse mesmo dia, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução

---

<sup>7</sup> CARICOM – Comunidade do Caribe (*Caribbean Community*).

1529/04, autorizando uma Força Interina Multinacional (MIF<sup>8</sup>), composta por tropas do Canadá, Chile, França e Estados Unidos<sup>9</sup>, a estabilizar o Haiti durante 90 dias e pavimentar o caminho para o desdobramento da Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH<sup>10</sup>). Iniciou-se, assim, um novo período de ingerência e assistência internacional ao Haiti, que completou seis anos recentemente.

À primeira vista, os eventos narrados acima, apesar de separados no tempo por quase dez anos, mostram uma certa continuidade. Alguns atores principais são os mesmos, por um lado, os Estados Unidos, as Forças Multinacionais, as intervenções militares, as Missões das Nações Unidas, por outro lado, o Haiti, o Presidente Aristide, a crise institucional e a violência. Realmente, não é possível negar que os eventos não tenham relação um com o outro, ou que o segundo não seja um desdobramento futuro do primeiro. Afinal, são eventos que marcaram a história de um mesmo Estado (o Haiti), de um mesmo povo (o haitiano), nos últimos 16 anos e, portanto, possuem contigüidade espacial e temporal.

Contudo, se analisados mais detalhadamente, há nuances em cada evento – a maioria delas relacionadas ao Haiti – que lhe são particulares, em função do contexto interno e externo ao Haiti, do envolvimento da comunidade internacional, do processo decisório das Nações Unidas, do engajamento das intervenções militares e, sobretudo, do *modus operandi* das operações de manutenção da paz que se seguiram. Destacam-se as operações de manutenção da paz no Haiti, pois elas são os objetos de estudo deste trabalho comparativo. Mais especificamente, depois da passagem de funções da MNF para a UNMIH, ocorrido em março de 1995, seguiram-se mais três transições de missões das Nações Unidas no Haiti: a

---

<sup>8</sup> MIF – *Multinational Interim Force*. Força multinacional, constituída por tropas do Canadá, Chile, França e Estados Unidos, que atuou no Haiti por três meses, durante a Operação *Secure Tomorrow*, de março a maio de 2004 (KRETCHIK, 2007, p. 8).

<sup>9</sup> A MIF, em seu desdobramento máximo, alcançou o total de 3.760 homens, com 2.000 dos Estados Unidos, 900 da França, 530 do Canadá e 330 do Chile (NAPOLI, 2007, 41).

<sup>10</sup> MINUSTAH – *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (2004-presente).

UNMIH foi substituída pela UNSMIH<sup>11</sup>, em julho de 1996; a UNSMIH cedeu o lugar à UNTMIH<sup>12</sup>, em agosto de 1997; e finalmente, a UNTMIH passou a função para a MIPONUH<sup>13</sup>, em dezembro de 1997. Portanto, em face da continuidade e de semelhanças, estas quatro operações serão analisadas em bloco, que passa a ser denominado de “primeiro grupo de operações de manutenção da paz no Haiti”, o primeiro objeto de estudo desta dissertação. Devido às suas peculiaridades, a MINUSTAH, iniciada somente em junho de 2004, é o segundo objeto deste estudo e, portanto, será examinada à parte, antes da análise comparativa entre os dois objetos.

O problema principal que esta dissertação propõe-se a investigar foi redigido da seguinte forma: **“Quais fatores diferenciaram e permitiram que a MINUSTAH, no período de 2004 a 2010, alcançasse o atual estágio durante o processo de estabilização da situação de segurança no Haiti, em comparação ao primeiro grupo de operações de manutenção da paz realizadas na década de 1990?”**.

As atividades da Organização das Nações Unidas (ONU) no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais formam um todo complexo, que vai da prevenção dos conflitos, passando pelas operações de manutenção da paz, até a consolidação da paz. Para a sua análise e compreensão, este espectro de atividades requer o que alguns autores chamam de “abordagem holística”, ou em outras palavras, que corresponda a uma abordagem global para uma ordem internacional pacífica (PINTO, 2007, p. 294).

Esta dissertação, portanto, debruça-se sobre as atividades de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em particular, aquelas realizadas no Haiti. A manutenção da paz integra-se na panóplia dos instrumentos e métodos que o Conselho de Segurança e, as Nações Unidas, em geral, podem usar para defender e preservar a paz no

---

<sup>11</sup> UNSMIH – *United Nations Support Mission in Haiti* (1996-1997).

<sup>12</sup> UNTMIH – *United Nations Transition Mission in Haiti* (1997).

<sup>13</sup> MIPONUH – *United Nations Civilian Police Mission in Haiti* (1997-2000).

mundo. A manutenção da paz é, porventura, o elemento mais original e inovador da panóplia dos mecanismos de resolução de conflitos e, desde a sua criação, está em constante definição e refinamento, tanto conceitual como operacional.

Durante a Guerra Fria (1947-1989), o Conselho de Segurança não conseguiu chegar a um acordo quanto aos mecanismos coletivos de imposição da paz, nomeadamente a ativação do Artigo 43 da Carta das Nações Unidas, que prevê o uso da força contra Estados agressores, e a constituição de um corpo de Forças Armadas a serviço das Nações Unidas. Com o propósito de sanar essa falha, a ONU desenvolveu um instrumento menos controverso. As operações de manutenção da paz foram, na época, um expediente de um Conselho de Segurança dividido, ao qual faltava o consenso para a ação coletiva, mas que se adaptou para usar um instrumento menos comprometedor, que não interferisse com os interesses das superpotências.

A operação de manutenção da paz foi um projeto conceitual num campo totalmente novo: o emprego de Forças militares em operações não violentas para controlar conflitos iniciados por outros Estados. A manutenção da paz consiste no uso de Forças militares, por parte da ONU, para mitigar ou pacificar situações de conflito internacional. São tropas que, normalmente, não exercem indiscriminadamente suas prerrogativas de aplicação da força e da violência. Contudo, a verdadeira credibilidade de um destacamento de tropas mantenedoras da paz reside não apenas no fato de não usar a força e, dessa forma, permanecer acima do conflito e preservar a sua posição de imparcialidade, mas precisamente na sua capacidade de usar a força quando necessário. A questão do uso da força, ou não, por tropas mantenedoras da paz é o tema central deste trabalho, que está inter-relacionada e interagirá com os objetos de estudo, as operações de manutenção da paz da ONU no Haiti, de um modo abrangente (conceitualmente) e, ao mesmo tempo, de maneira específica, na análise de suas singularidades.

De um modo geral, tradicionalmente, a ONU evitava conceder autorização para o uso da força por unidades militares sob o seu comando. A própria Carta das Nações Unidas foi concebida, justamente, para enfatizar a resolução pacífica de disputas internacionais<sup>14</sup> e evitar que os Estados-membros recorressem à ameaça ou ao uso da força contra qualquer outro Estado<sup>15</sup>.

Desde a criação das primeiras operações de manutenção da paz sob os auspícios das Nações Unidas, com o objetivo de restaurar ou manter a paz e a segurança internacionais, podemos observar que havia uma relutância da ONU em permitir o uso da força por unidades militares sob o seu comando. As três operações de manutenção da paz em que as tropas sob o comando da ONU empregaram a força em larga escala – no Congo (1960-1964), na Bósnia-Herzegovina (1992-1995) e na Somália (1993-1995) – foram experiências traumáticas para a Organização e suscitaram profundas controvérsias. Por outro lado, tais controvérsias foram sobrepujadas pela abstenção no emprego da força em duas ocasiões específicas, em Ruanda (1994) e Srebrenica (1995), que macularam a atuação da ONU nos anos 1990. Esta relutância é coerente com a concepção tradicional de manutenção da paz como uma atividade imparcial, empreendida com o consentimento de todas as partes, na qual a força é empregada somente em legítima defesa (CHESTERMAN, 2004, p. 101). Contudo, a partir dessas experiências fracassadas, todas as três características das operações de manutenção da paz tradicionais (consentimento, imparcialidade e mínimo uso da força) têm sido questionadas.

Embora as tropas mantenedoras da paz tenham tido sempre o direito de usar a força em legítima defesa<sup>16</sup>, ela tem sido usada com parcimônia até mesmo em circunstâncias extremas de vida-e-morte, quando certamente seria encarada universalmente como legítima e justificada. Uma das principais preocupações dos comandantes, em todos os níveis, é evitar a

---

<sup>14</sup> Ver o Artigo 2(3) da Carta das Nações Unidas.

<sup>15</sup> Ver o Artigo 2(4) da Carta das Nações Unidas.

<sup>16</sup> Decorrente, juridicamente, do Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

exacerbação de situações que possam prejudicar o consentimento das partes quanto à presença das Nações Unidas, tanto no nível tático quanto no nível estratégico. Ademais, o uso da força tem se caracterizado mais por sua ausência do que por sua presença. Entretanto, ela é considerada uma questão central e uma fonte de permanente controvérsia nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Ainda que princípios e práticas tenham evoluído, eles foram objeto das vicissitudes do tempo e lugar, bem como de diversas operações de manutenção da paz que se empenharam, durante mais de meio século, em cumprir os mandatos atribuídos por um Conselho de Segurança que, freqüentemente, parecia desatento quanto aos fatos e à situação real das missões (FINDLAY, 2002, p. 1).

Durante a Guerra Fria, mesmo operando em alguns ambientes intra-estatais, somente a missão no Congo<sup>17</sup> (1960-1964) suscitou discussões significativas sobre o uso da força por tropas mantenedoras da paz. Com o fim da Guerra Fria, a expansão no número de missões, a atribuição de novas tarefas às tropas e a maior complexidade das operações de manutenção da paz da ONU ocasionaram, freqüentemente, debates exaltados sobre a questão. As alegações centravam não apenas em como e quando a ONU deveria usar a força, mas em relação a se deveria usar e como diferentes tipos de missões poderiam ser categorizados quanto ao grau de força empregado. Controvérsias sobre o não uso da força em missões específicas, como em Ruanda e na Bósnia (Srebrenica), foram tão veementes quanto as polêmicas opostas, tais como na Somália, em que houve a impressão geral de que a força foi utilizada em excesso (FINDLAY, 2002, p. 1).

O propósito geral desta dissertação é examinar o uso da força em operações de manutenção da paz da ONU. Para tal, no primeiro Capítulo, são abordados os aspectos históricos que conduziram a ONU a criar as operações de manutenção da paz e estabelecer seus princípios básicos que, de certa forma, guiaram a condução dessa atividade até nossos

---

<sup>17</sup> ONUC – *United Nations Operation in the Congo* (1960-1964).

dias. Nesta revisão histórica, são enfatizadas, em especial, a questão do uso da força por tropas mantenedoras da paz e a garantia jurídica do direito de legítima defesa. Em seguida, são analisadas, sucintamente, as mudanças ocorridas no contexto político internacional com o fim da Guerra Fria, em 1989, entre elas a incorporação de princípios de intervenção humanitária na agenda da ONU, e como isso afetou as operações de manutenção da paz da ONU, de modo geral, e o uso da força, mais especificamente. Nesta análise, é traçada a evolução das características dominantes das três gerações de operações de manutenção da paz, que estão sintetizadas no final do Capítulo.

Após a contextualização histórica e a apresentação dos princípios e das mudanças conceituais que moldaram as operações de manutenção da paz em três gerações, o segundo Capítulo é dedicado ao estudo do Haiti e à construção histórica dos dois objetos pesquisados, ou seja, dos fatos que influenciaram e caracterizaram, de forma mais contundente, a evolução das operações de manutenção da paz no Haiti, tendo como enfoque principal o uso da força pelos contingentes militares e policiais participantes das missões.

No terceiro Capítulo, são levantados e apresentados os dados empíricos para a realização da análise comparada dos dois casos (os dois objetos de estudo), segundo a metodologia proposta por Marc Bloch<sup>18</sup> para a História Comparada, com o intuito de contrastar suas divergências e similitudes. Neste sentido, finalizando, será procedida a comprovação da seguinte hipótese de trabalho: **“Durante o processo de restauração e manutenção da paz conduzido pela MINUSTAH, no período de 2004 a 2010, o fator preponderante e determinante que contribuiu para a estabilização da situação de segurança no Haiti foi a autorização expressa, constante de seu mandato, para o uso da**

---

<sup>18</sup> Marc Bloch (1886-1944) foi um historiador francês e um dos fundadores da “Escola dos Annales”, cujos trabalhos – em especial a obra *Os Reis Taumaturgos: o caráter sobrenatural do Poder Régio: França e Inglaterra* (1924) – sistematizaram o desenvolvimento da História Comparada como um campo intradisciplinar e, sobretudo, “[...] uma ‘História Comparada Problema’, uma história que se constrói em torno de problematizações específicas, e não de curiosidades ou meras factuaisidades.” (BARROS, 2007b, p. 6).

**força pelas tropas mantenedoras da paz, segundo os termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas”.**

Neste trabalho, quando for conveniente, utiliza-se o termo genérico **operação de paz** para fazer referência às missões das Nações Unidas com o envolvimento de pessoal militar, sejam elas descritas, de outro modo, como operações de manutenção da paz, (*peacekeeping operations*) tradicionais, complexas ou multidimensionais, missões humanitárias, ou operações de imposição da paz (*peace enforcement operations*). O termo supracitado evita o prejulgamento se uma missão em particular é tradicional ou não tradicional, ou mesmo se ela venha a ser, inadvertidamente ou por mandato, uma imposição da paz. Ademais, este termo coincide também com a nomenclatura amplamente utilizada para as missões de outras organizações internacionais (fora do sistema das Nações Unidas), como aquelas conduzidas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou por coalizões *ad hoc* de Estados, seja com um mandato do Conselho de Segurança, ou não.

## **1.1 Metodologia**

Nesta dissertação foram aplicadas metodologias comparatistas visando à percepção de semelhanças e diferenças entre os casos estudados, a produção de analogias e, se possível, a identificação de traços de singularidade entre duas realidades. Os objetos de estudo são as operações de manutenção da paz da ONU realizadas no Haiti, divididas em dois grupos. As quatro primeiras operações (UNMIH, UNSMIH, UNTMIH e MIPONUH) foram reunidas em um único grupo e no outro, apenas a MINUSTAH, de acordo com o recorte espacial-temporal da pesquisa. Desta forma, o trabalho está inserido dentro do âmbito da História Comparada, tendo um duplo campo de observação para uma análise multifocal do problema apresentado. Para esclarecer melhor o que consiste o método em História

Comparada, tomemos emprestadas as palavras de José D'Assunção Barros, professor de Teoria e Metodologia da História:

A História Comparada consiste, grosso modo, na possibilidade de se examinar sistematicamente como um mesmo problema atravessa duas ou mais realidades histórico-sociais distintas, duas estruturas situadas no espaço e no tempo, dois repertórios de representações, duas práticas sociais, duas histórias de vida, duas mentalidades, e assim por diante. Faz-se por mútua iluminação de dois focos distintos de luz, e não por mera superposição de peças (BARROS, 2007b, p. 24).

Seguindo um dos modelos propostos por Marc Bloch para uso da comparação histórica, como os dois objetos desenrolaram-se no mesmo espaço geográfico, o Haiti, os dois objetos estudados possuem contigüidade espacial. Apesar deles terem ocorrido em momentos distintos, eles sofreram influências recíprocas, por meio da práxis e da assimilação de experiências por parte da ONU, demais instituições e dos próprios Estados-membros da Organização e, deste modo, também possuem contigüidade temporal. Portanto, ao empreender este caminho da História Comparada, a pesquisa atuou sob realidades históricas contíguas, ou seja, com uma mesma realidade nacional em duas fases temporais em imediata sucessão. Destarte, a idéia essencial perseguida foi a identificação não apenas das semelhanças, mas também as diferenças dos objetos em questão, dentro dos seus respectivos contextos (BARROS, 2007b, p. 12).

A escala de inscrição utilizada na pesquisa foi de amplitude no nível nacional, tanto do Estado anfitrião das operações de manutenção da paz em foco (o Haiti), como de Estados participantes das operações com o envio de contingentes militares e policiais. Também foram analisadas algumas interações desses Estados com a ONU, com a comunidade internacional, de modo geral, e as repercussões de cada operação no contexto internacional.

Quanto à perspectiva do trabalho, em consonância com a tipologia sugerida por Charles Tilly<sup>19</sup> para a História Comparada, foi adotada uma abordagem comparatista diferenciadora, submetendo os casos a um mesmo conjunto de variáveis ou de indagações escolhidas para efetuar as comparações, de modo a extrair conclusões acerca dos diferenciais de cada caso examinado, em busca de suas singularidades específicas (BARROS, 2007b, p. 19). Por fim, os tópicos conclusivos foram sintetizados em um QUADRO comparativo e confrontados, com o objetivo de se extrair os subsídios para a comprovação da hipótese, tendo em mente “[...] a certeza de que o Processo estrutura o pensamento, mas não o limita” (BRASIL, 2006, p. 4-47).

---

<sup>19</sup> Charles Tilly (1929-2008) foi um sociólogo norte-americano, especialista em sociologia histórica, que empreendeu um esforço teórico de sistematização do comparativismo, com a elaboração de uma tipologia de perspectivas comparatistas: a universalização, a globalização, a individualização e a diferenciação (BARROS, 2007b, p. 18).

## 2 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

### 2.1 A Fundação da Organização das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas foi fundada em 1945, no período imediatamente seguinte à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), retratando o desejo por uma comunidade internacional pacífica e justa. Ela foi criada como uma Organização Internacional de cunho universal, concebida dentro da lógica de um direito internacional clássico. Sua estrutura e funcionamento não eliminam, apesar da adoção do multilateralismo estatal e da consagração de novos princípios e valores, a ordem vestfaliana<sup>20</sup>. Concebida de modo a não criar uma autoridade política acima dos Estados, a ONU reflete a concepção política de ordem dos vencedores da Segunda Guerra Mundial e tem como objetivo principal a manutenção da paz e segurança internacionais<sup>21</sup>. Seu funcionamento está fundamentado em dois mandamentos básicos: todos os Estados devem solucionar suas controvérsias de maneira pacífica; e todos os Estados devem se abster de usar a força armada em suas relações internacionais.

A rapidez com que a nova organização internacional foi instituída deveu-se muito à considerável importância atribuída ao projeto e à influência de grupos privados, particularmente nos Estados Unidos, antes do fim da guerra. Além disso, em parte devido a essa influência, o Presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, o Primeiro-Ministro britânico Winston Churchill e os líderes de outros Estados aliados haviam assinado três documentos que se provaram cruciais para fortalecer o ímpeto em direção à criação de

---

<sup>20</sup> A ordem vestfaliana refere-se aos Tratados de Paz de Vestfália firmados em 1648, ao término da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). Neles foram instituídas as bases legais de afirmação dos Estados soberanos como unidade política do Sistema Internacional, com o reconhecimento da soberania territorial de cada Estado e o estabelecimento do princípio de não-intervenção na sociedade internacional (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 21-22).

<sup>21</sup> Ver o Preâmbulo e o Artigo 1 da Carta das Nações Unidas.

uma nova organização internacional e à discussão dos princípios que tornariam duradoura a paz que viria depois da guerra (FETHERSTON, 1994, p. 1). Em agosto de 1941, a bordo de um navio na costa da Terra Nova (Canadá), Roosevelt e Churchill assinaram a *Carta do Atlântico*, na qual os dois estadistas renunciavam a ampliações territoriais, visavam à liberdade comercial e marítima, estabeleciam como princípio de convivência internacional a autodeterminação dos povos e propunham o estabelecimento de um “sistema amplo e permanente de segurança universal”<sup>22</sup>. Em 1º de janeiro de 1942, durante a Conferência *Arcadia*, 26 países aliados, em guerra contra as potências do Eixo, assinaram a *Declaração das Nações Unidas*. Esta foi a primeira vez que o termo “Nações Unidas” foi usado e o documento reafirmou os princípios instituídos na *Carta do Atlântico*. Finalmente, em 30 de outubro de 1943, os líderes da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), da China, do Reino Unido e dos Estados Unidos assinaram a *Declaração de Moscou*, na qual reiteraram o princípio para a criação de uma organização internacional que focasse na manutenção da paz e segurança internacionais (SEITENFUS, 2008, p. 127-128).

Estes três documentos geraram o impulso necessário para a realização de uma reunião entre as grandes potências aliadas, em 1944, no estado de Washington, que se tornou conhecida como a Conferência de *Dumbarton Oaks*<sup>23</sup>. O objetivo principal de *Dumbarton Oaks* foi a negociação de um projeto para a constituição de uma organização internacional no pós-guerra, que deveria “[...] preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”<sup>24</sup>. Embora as principais facetas da nova instituição internacional tenham sido delineadas em *Dumbarton Oaks*, somente na Conferência de *Yalta*<sup>25</sup>, ocorrida em fevereiro de 1945, entre os líderes da

---

<sup>22</sup> “[...] a wider and permanent system of general security”. Ver o oitavo ponto da Carta do Atlântico, de 14 de agosto de 1941. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp>. Acesso em: 22 maio 2010.

<sup>23</sup> A Conferência de *Dumbarton Oaks* foi realizada em uma mansão nos arredores de Washington, entre 21 de agosto e 7 de outubro de 1944, com os representantes dos Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e China (SEITENFUS, 2008, p. 128).

<sup>24</sup> Ver o Preâmbulo da Carta das Nações Unidas.

<sup>25</sup> A Conferência de *Yalta* ocorreu entre 04 e 11 de fevereiro de 1945, na estação balneária de *Yalta*, nas margens do mar Negro, na península da Criméia (Ucrânia). Na ocasião, os chefes de Estado dos Estados Unidos (Franklin

URSS, Josef Stalin, dos Estados Unidos, Roosevelt e do Reino Unido, Churchill, que foi resolvida a questão crucial referente ao compartilhamento de poder por intermédio do recém-concebido Conselho de Segurança. Enfim, para a conclusão das negociações entre as grandes potências, foi conduzida, em São Francisco, a Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional<sup>26</sup>, iniciada em 25 de abril de 1945. Foi nesta Conferência que os 50 Estados participantes redigiram formalmente a Carta das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2008a, p. 3).

Enquanto os primeiros encontros entre as grandes potências, assim como a *Declaração das Nações Unidas*, tiveram como foco os arranjos de segurança e o compromisso com uma comunidade internacional pacífica no pós-guerra, a Conferência de São Francisco ampliou as atribuições concedidas às instituições emergentes, incluindo ações nas áreas econômica e social. Deste modo, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) foi criado dentro da estrutura da ONU e a nova Carta foi elaborada com referências explícitas às garantias dos princípios básicos de direitos humanos e liberdades individuais (SEITENFUS, 2008, p. 135). Os pequenos Estados, que não tinham participado das decisões anteriores das grandes potências, apresentavam argumentos para o fortalecimento dos papéis atribuídos à Corte Internacional de Justiça, ao Secretário-Geral e à Assembleia Geral, a fim de se contraporem ao poder evidente do Conselho de Segurança. Sob certos aspectos, este compromisso foi bem-sucedido, pois garantiu aos pequenos Estados maiores concessões de poderes em cada área de atuação da ONU.

A Carta das Nações Unidas foi assinada por todos os Estados participantes da Conferência em 26 de junho de 1945. Em seguida, ela foi ratificada pelos cinco membros

---

Delano Roosevelt), da URSS (Josef Stalin) e o Primeiro-Ministro do Reino Unido (Winston Churchill) reuniram-se para decidir sobre o fim da Segunda Guerra Mundial e a repartição das respectivas zonas de influência (WAACK, 2008, p. 269).

<sup>26</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional é conhecida como a Conferência de São Francisco e foi realizada no período de 25 de abril a 26 de junho de 1945. A Conferência resultou na criação da Carta das Nações Unidas, que foi aberta para ratificação dos futuros Estados-membros em 26 de junho (SEITENFUS, 2008, p. 131).

permanentes do Conselho de Segurança<sup>27</sup> e pela maioria dos Estados signatários nos quatro meses seguintes e, então, em 24 de outubro, a Carta entrou em vigor (NAÇÕES UNIDAS, 1997, p. 6). A primeira reunião da Assembléia Geral ocorreu em Londres, no mês de janeiro de 1946. A busca por um local permanente terminou, finalmente, quando a nova Organização recebeu a oferta de um terreno na cidade de Nova York. No início dos anos 1950, a construção dos edifícios às margens do rio *East*, na ilha de *Manhattan*, foi concluída, tornando-se a sede permanente da Organização das Nações Unidas (FETHERSTON, 1994, p. 2).

## 2.2 A Carta das Nações Unidas

A Carta das Nações Unidas desempenha três funções básicas: ela especifica a estrutura da ONU e as inter-relações entre seus órgãos; ela estabelece um conjunto de regras e princípios que formam o arcabouço legal e a fundamentação da ação da ONU na esfera internacional; e ela fixa normas de comportamento para as relações entre os Estados (UNITED NATIONS, 2008a, p. 3). O propósito principal da Carta baseia-se na manutenção da paz e segurança internacionais entre os Estados, e embora sejam mencionadas questões sociais, econômicas e de direitos fundamentais de indivíduos e grupos, elas estão condicionadas aos princípios da soberania estatal e de não-interferência nos assuntos domésticos dos Estados.

O sistema das Nações Unidas é estruturado em torno de seis órgãos principais: o Conselho de Segurança, a Assembléia Geral, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. O sistema também

---

<sup>27</sup> Segundo o Artigo 23 da Carta das Nações Unidas, são membros permanentes do Conselho de Segurança: a República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (atual Federação Russa), o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e os Estados Unidos da América.

inclui uma série de Programas e Fundos das Nações Unidas e de Agências Especializadas<sup>28</sup>. Enquanto as Agências Especializadas do sistema ONU são organizações que se ligam às Nações Unidas por meio de acordos especiais, e devem prestar contas diretamente ao ECOSOC ou à Assembléia Geral da ONU, os Programas e Fundos específicos são órgãos subsidiários da Assembléia Geral, devendo informá-la sobre seus trabalhos e resultados (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 91). O Conselho de Segurança e a Corte Internacional de Justiça são os dois órgãos que possuem o poder de adotar decisões juridicamente obrigatórias para os Estados-membros e que, portanto, envolvem, teoricamente, a possibilidade de imposição.

Os autores da Carta imaginavam uma ONU que pudesse agir por intermédio da cooperação entre Estados soberanos, os quais abdicariam do uso da força como um meio para cumprir suas metas de política externa ou para resolver disputas. Supondo que haveria um “concerto”, particularmente entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, os autores da Carta assumiram dois pressupostos sobre a conjuntura mundial do pós-guerra, que subseqüentemente não se confirmaram. Primeiro, acreditava-se que a maioria das ações de agressão ocorreria na forma tradicional, ou seja, dentro de um conflito interestatal (FETHERSTON, 1994, p. 3). Nestas circunstâncias, seria relativamente fácil apontar para um agressor, o que tornariam compreensíveis as ações decorrentes, conforme previsto na Carta. Este raciocínio não se originou somente de uma percepção da realidade dependente da estabilidade dos Estados, mas também da suposição de que os Estados agiam através de seus governos e estavam, até certo ponto, destinados a seguir certas normas de conduta dentro do sistema internacional. Em segundo lugar, a expectativa de cooperação entre os membros permanentes do Conselho de Segurança não aconteceu e o resultado foi o freqüente impasse e a completa paralisação do mesmo (FETHERSTON, 1994, p. 4). Isto porque o Conselho foi

---

<sup>28</sup> Atualmente, a família de organizações das Nações Unidas, também conhecida como “sistema ONU”, conta com 16 Agências Especializadas e 12 Programas e Fundos específicos (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 91).

concebido como um órgão por meio do qual as grandes potências poderiam exercer um gerenciamento conjunto sobre os assuntos da política internacional, na medida em que eles pudessem concordar a respeito de políticas ou planos de ação comuns. Ademais, ele foi projetado para se tornar inoperante na ausência de tal concordância. Embora designado de modo que os interesses das grandes potências pudessem ser protegidos através do uso do veto, a completa falta de cooperação dentro do Conselho de Segurança não fora vislumbrada. Em consequência, tais divergências foram disseminadas, a partir do Conselho, para os demais órgãos do sistema das Nações Unidas.

Enquanto a Carta das Nações Unidas tem a obrigação de ser o documento legal de adesão à ONU, cujos Estados-membros devem ser seus signatários, na realidade muitos Estados negligenciam as regras e os princípios estipulados na Carta e em outros documentos. Em geral, a falta de aquiescência às resoluções, convenções e outros acordos internacionais tem sido tolerada em favor do princípio da soberania (ALVAREZ, 2007, p. 58-59). Assim, embora a Carta pareça ser um instrumento comparativamente fraco em relação aos sistemas jurídicos domésticos, ela estabeleceu, pelo menos, um padrão normativo por meio do qual foram instituídos certos precedentes. Ao longo dos anos, estes precedentes mudaram o modo como os Estados se comportavam. O desenvolvimento de normas de proteção aos Direitos Humanos é um exemplo deste processo. A recente erosão sofrida nos princípios de soberania e não-interferência são outros exemplos (TAYLOR; CURTIS, 2006, p. 415). Tais mudanças, ocorridas a longo prazo, destacam o valor da Carta das Nações Unidas e demais documentos na promoção, disseminação e desenvolvimento dos Direitos Humanos na comunidade internacional.

## 2.3 Os Órgãos Principais das Nações Unidas

### 2.3.1 O Conselho de Segurança

Na condição de órgão principal das Nações Unidas, responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, o Conselho de Segurança exerce o papel decisivo da ONU em relação à solução de disputas internacionais. Ele é composto por 15 Estados-membros da ONU<sup>29</sup>. Cinco são membros permanentes: os Estados Unidos, a Rússia, o Reino Unido, a China e a França. Os demais são eleitos pela Assembleia Geral e recomendados ao Conselho de Segurança, que os seleciona para um período de dois anos, não sendo permitida a reeleição. Conforme estabelecido em um acordo informal, existem determinadas diretrizes para a seleção dos dez assentos de membros não permanentes, com o intuito de dotar o Conselho com uma representação geográfica de países<sup>30</sup>.

A presidência do Conselho de Segurança é exercida por um dos Estados integrantes, que se revezam no cargo mensalmente, seguindo a ordem alfabética dos nomes dos países em língua inglesa. As reuniões do Conselho são realizadas periodicamente em Nova York, na sede das Nações Unidas, e não são programadas previamente, como acontece com as reuniões anuais da Assembleia Geral, que ocorrem em um período específico. O Conselho tem duas câmaras principais, uma câmara pública, e diretamente adjacente a ela, uma câmara privada, onde acontecem reuniões informais não abertas ao público.

O processo de votação pode ser dividido geralmente em duas categorias: votação de questões de procedimento (ou processuais) e votação de questões substantivas (ou não

---

<sup>29</sup> Originariamente, eram 11 os membros do Conselho de Segurança. Uma emenda à Carta das Nações Unidas, que entrou em vigor em 31 de agosto de 1965, elevou esse número para 15 membros (HUSEK, 2007, p. 311).

<sup>30</sup> Por um acordo tácito, a distribuição dos assentos não permanentes no Conselho de Segurança atende à seguinte distribuição geográfica: três Estados da África; dois Estados da Ásia; um Estado da Europa Oriental; dois Estados da América Latina; e dois Estados da Europa Ocidental (ou outros) (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 77).

processuais). Uma votação para aceitar, ou não, um relatório do Secretário-Geral, por exemplo, é considerada de procedimento, enquanto a votação de uma resolução do Conselho é de temática substantiva. No primeiro tipo de votação, uma maioria afirmativa de nove votos dos membros é suficiente para decisão do Conselho, enquanto, no segundo caso, além do voto favorável de nove membros, deve haver a concordância dos votos de todos os membros permanentes do Conselho (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 78-79).

O Conselho de Segurança atua em nome dos Estados-membros das Nações Unidas em questões que ameaçam a paz e a segurança internacionais, e suas decisões são obrigatórias para todos os Estados<sup>31</sup>. Os mandatos atribuídos pelo Conselho compreendem, potencialmente, um amplo espectro de assuntos e, na prática, especialmente após o fim da Guerra Fria, o Conselho tem adotado interpretações mais abrangentes do que constitui uma ameaça à paz, o que contribui para a erosão de concepções absolutas de soberania estatal, conforme definido no Artigo 2(7) da Carta das Nações Unidas (MALONE, 2007, p. 117). O Capítulo VI da Carta especifica as técnicas que o Conselho pode usar para a solução pacífica de controvérsias, que incluem a negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem e solução judicial. No Capítulo VII da Carta é dado ao Conselho de Segurança o poder para impor suas decisões, que “[...] poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”<sup>32</sup> (SEITENFUS, 2009, p. 63). Antes da Guerra do Golfo, em 1991, a ação de imposição, prevista no Capítulo VII, foi invocada apenas uma vez pelo Conselho – em 1950, durante a crise da Coreia. Naquela ocasião, tal ação somente foi possível porque a União Soviética, que vetaria qualquer resolução que levasse ao envolvimento da ONU, estava boicotando o Conselho de Segurança.

---

<sup>31</sup> Conforme o Artigo 25 da Carta das Nações Unidas: “Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta” (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 171).

<sup>32</sup> Ver o Artigo 42 da Carta das Nações Unidas.

As atividades públicas do Conselho de Segurança poderiam ser comparadas a um iceberg. As reuniões oficiais e abertas eram, em sua maioria, meramente formalizações do que já havia sido acordado previamente. Segundo a análise de Fetherston (1994, p. 6), cerca de noventa e cinco por cento do trabalho acontecia em particular, em consultas de corredor ou em reuniões informais. Tais reuniões consistiam de longas negociações que não se limitavam a consultas entre os membros do Conselho, mas que poderiam envolver negociações externas do Conselho de Segurança com cada Estado interessado. O desenvolvimento e a institucionalização de reuniões informais representou uma considerável transformação não apenas nos intentos da Carta para o Conselho, mas na própria eficácia do Conselho de Segurança.

### **2.3.2 A Assembléia Geral**

A Assembléia Geral é o principal órgão deliberativo da ONU. Ela se reúne uma vez por ano, de meados de setembro até o fim de dezembro, embora possa se reunir em outras ocasiões se uma sessão de emergência for convocada. Cada Estado-membro da ONU está representado na Assembléia e tem o direito a um voto. A Assembléia pode apreciar qualquer matéria que for de interesse internacional, incluindo assuntos relacionados à paz e segurança internacionais, exceto se o assunto já estiver sendo tratado pelo Conselho de Segurança<sup>33</sup>.

Em termos organizacionais, o trabalho da Assembléia Geral gira em torno de seis diferentes Comitês principais: o Primeiro Comitê lida com questões de desarmamento e segurança internacional; o Segundo Comitê trata de questões econômicas e financeiras mundiais; o Terceiro Comitê ocupa-se com assuntos sociais, culturais e humanitários; o Quarto Comitê trabalha com questões especiais de política e descolonização; o Quinto Comitê

---

<sup>33</sup> Ver o Artigo 12 da Carta das Nações Unidas.

trata de assuntos administrativos e orçamentários; e o Sexto Comitê que se dedica a matérias jurídicas de Direito Internacional (PETERSON, 2007, p. 100). Cada membro das Nações Unidas tem direito a um assento em cada Comitê. Os Comitês são então divididos em grupos de trabalho menores, com menos membros, mas sempre procurando atender a uma ampla representação geográfica de Estados (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 45).

Existem dois comitês da Assembléia Geral que lidam especificamente com a atividade de manutenção da paz. São eles: o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz<sup>34</sup> (também conhecido como Comitê 34) e o Quinto Comitê. O Comitê 34 foi criado com as tarefas de propor e deliberar sobre diretrizes gerais para a condução de operações de manutenção da paz. Já o Quinto Comitê é particularmente importante, porque ele é o responsável por autorizar os orçamentos para as missões de manutenção da paz em andamento.

### **2.3.3 O Secretário-Geral e o Secretariado**

Segundo o Artigo 97 da Carta das Nações Unidas, o Secretário-Geral é o principal funcionário administrativo da ONU. Como tal, faz parte do seu trabalho executar, seguir e também influir nas diretrizes, resoluções ou decisões tomadas pelos outros órgãos principais da Organização. O Secretário-Geral e o pessoal integrante do Secretariado são classificados como funcionários públicos internacionais<sup>35</sup> e, embora eles continuem sendo cidadãos de seus países, com obrigações e direitos, é imprescindível para a credibilidade da ONU que eles estejam exercendo suas funções de forma neutra e imparcial. Contudo, a seleção de pessoal para o Secretariado pode ser problemática, particularmente para as posições mais elevadas.

---

<sup>34</sup> Ver relação de órgãos subsidiários da Assembléia Geral. Disponível: <http://www.un.org/ga/committees.shtml>. Acesso em: 25 maio 2010.

<sup>35</sup> Ver Artigos 100 e 101 da Carta das Nações Unidas.

Normalmente, os Estados agem intensivamente em favor de seus próprios candidatos, para que eles obtenham posições de prestígio e, de certa forma, tenham como influenciar o processo político interno da Organização (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 29). Em determinadas ocasiões, certos cargos têm sido passados ou herdados por cidadãos oriundos de um mesmo Estado. Segundo Fetherston (1994, p. 7), tal política não causa problemas somente para a admissão ou colocação da pessoa certa na função certa, mas tem restringido o Secretário-Geral de selecionar o seu próprio pessoal.

O cargo de Secretário-Geral como previsto na Carta das Nações Unidas é essencialmente administrativo. Contudo, ao longo dos anos, dois precedentes importantes foram estabelecidos com base no Artigo 99 da Carta, os quais permitiram que o Secretário-Geral tomasse alguma iniciativa. São eles: o direito de instaurar inquéritos ou missões para apuração de fatos e a autoridade para determinar a realização de missões de “bons ofícios”. O então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld<sup>36</sup> (*apud* FETHERSTON, 1994, p. 7, tradução nossa), notando a importância do Artigo 99, disse que o mesmo tinha “[...] transformado o Secretário-Geral de um funcionário meramente administrativo, para um com uma responsabilidade política explícita”<sup>37</sup>. Além dos poderes derivados do Artigo 99, o Conselho de Segurança delega ao Secretário-Geral a responsabilidade pelo acompanhamento operacional e logístico das operações de manutenção da paz. Por sua vez, tal responsabilidade é delegada pelo Secretário-Geral ao Departamento de Operações de Manutenção da Paz, cuja direção é exercida por um Sub-Secretário-Geral.

---

<sup>36</sup> Dag Hammarskjöld era sueco e foi o segundo Secretário-Geral da ONU, no período de 1953 a 1961 (CASTRO, 2007, p. 73).

<sup>37</sup> “[...] transformed the Secretary-General from a purely administrative official, to one with an explicit political responsibility” (FETHERSTON, 1994, p. 7).

## 2.4 A Gênese das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas

A ONU é a única instituição global com a legitimidade de uma associação universal de Estados, cujos campos de atuação abrangem a segurança internacional, o desenvolvimento econômico e social, a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente (TAYLOR; CURTIS, 2006, p. 406). Como já observado, foram os Estados aliados ou vitoriosos da Segunda Guerra Mundial que elaboraram a Carta das Nações Unidas e, dentre eles, os mais poderosos que idealizaram as estruturas e mecanismos de poder da nova Organização. Estas grandes potências empenharam-se no desenvolvimento de um formato que lhes atribuísse amplos poderes no gerenciamento da paz, consolidado por meio de suas representações permanentes no Conselho de Segurança da ONU e nos seus direitos de veto como membros permanentes do referido Conselho (FETHERSTON, 1994, p. 8).

Em decorrência, as potências fundadoras da ONU concentraram a atenção do Conselho de Segurança na apreciação e negociação de questões imediatas que envolvessem ameaça à paz e segurança internacionais, em detrimento das causas subjacentes de conflitos. Neste sentido, o Conselho atuava muito mais no gerenciamento de crises do que no impedimento de conflitos ou na consolidação da paz. No entendimento de Fetherston (1994), a preservação do *status quo* foi claramente favorecida em relação à promoção de mudanças pacíficas na estrutura do sistema internacional. Tal dinâmica foi mantida em consonância com o princípio fundamental da soberania estatal e pelo fato de que, dentro da ONU, era assegurado ao Conselho de Segurança, ao invés da Assembléia Geral, a responsabilidade de agir na manutenção da paz e segurança internacionais<sup>38</sup>.

Além do foco no gerenciamento imediato de crises e na manutenção de um *status quo* pacífico, a Carta das Nações Unidas não previu nem estabeleceu estruturas para lidar com

---

<sup>38</sup> Ver o Artigo 24 da Carta das Nações Unidas, funções e atribuições do Conselho de Segurança.

uma miríade de outros problemas globais que, em graus variados, afetariam a manutenção da paz e segurança internacionais. Questões globais, tais como problemas ambientais, incluindo aquecimento global, degradação da camada de ozônio, desmatamento, poluição e desertificação não tiveram, em 1945, o mesmo grau de urgência que foi adquirido ao longo do tempo, desde então. Problemas de crescimento populacional, migrações e distribuição desigual de recursos também ganharam importância e destaque na agenda internacional, bem como os flagelos da fome e de doenças incuráveis, tais como a AIDS. Reconhecendo as limitações da Carta das Nações Unidas, Brian Urquhart<sup>39</sup> (*apud* FETHERSTON, 1994, p. 8, tradução nossa) observou que “[...] a Carta das Nações Unidas foi escrita com os desastres dos anos anteriores na memória. Não surpreendentemente, ela não previu com precisão a configuração e o equilíbrio do mundo pós-guerra”<sup>40</sup>.

Em resposta às limitações da Carta das Nações Unidas, em face das mudanças ocorridas no sistema internacional e à necessidade de atuação da ONU dentro desse contexto, ocorreram profundas transformações no sistema das Nações Unidas, cujos órgãos principais procuraram adaptar as funções da ONU à nova realidade sem, contudo, modificar as estruturas existentes por meio de uma emenda à Carta<sup>41</sup>. Segundo a análise de Fetherston (1994, p. 9), quatro mudanças principais nortearam e definiram as atribuições da Organização: expansão em tamanho, tanto na quantidade de Estados-membros quanto no número de Programas e Fundos das Nações Unidas e de Agências Especializadas; alteração das práticas e procedimentos do Conselho de Segurança; modificação das ações determinadas pelo

---

<sup>39</sup> Sub-Secretário-Geral Especial para Assuntos Políticos das Nações Unidas, no período de 1971 a 1985.

<sup>40</sup> “[...] *the Charter was written with the disasters of previous years in mind. Not surprisingly, it did not foresee accurately the shape and balance of the post-war world*”. URQUHART, Brian. *A Life in Peace and War*. Nova York: W. W. Norton and Company, 1987.

<sup>41</sup> O processo de emenda à Carta das Nações Unidas é uma tarefa difícil, pois segundo o Artigo 108: “As emendas à presente Carta entrarão em vigor, para todos os membros das Nações Unidas, quando forem adotadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembléia Geral e ratificadas, de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais, por dois terços dos membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.” (HUSEK, 2007, p. 346-347).

Conselho de Segurança e conduzidas pelo Secretário-Geral; e transformação dos critérios e atitudes com respeito aos temas da agenda internacional.

A transformação quantitativa mais significativa refere-se à expansão dos Estados associados às Nações Unidas de 51<sup>42</sup> para 192. A própria sede da ONU em Nova York foi originalmente construída com a expectativa de que ela alcançaria 90 membros no máximo. Outra mudança visível foi a ampliação da estrutura da ONU, cujo organograma se transformou em um enorme sistema que, além dos cinco órgãos principais, é constituído por 16 agências especializadas e muitos outros comitês, programas e fundos, institutos de pesquisa e treinamento ligados ao sistema ONU e agências independentes relacionadas à Organização (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 91). Além disso, o número de Organizações Não-Governamentais (ONGs) com *status* consultivo cresceu tremendamente desde o começo das Nações Unidas. Se, em 1948, existiam 41 ONGs autorizadas, hoje esse número está em torno de 4.513 (WAPNER, 2007, p. 258).

Em relação às práticas e procedimentos do Conselho de Segurança, cabe um breve esclarecimento de que o concerto esperado entre as cinco grandes potências – membros permanentes do Conselho – não funcionou. Com o início da Guerra Fria, a ONU encontrou-se constrangida pela estrutura bipolar e pelo jogo de correlações de força que se instauraram no interior do sistema internacional. A atuação das Nações Unidas, apesar de agilizada devido à exclusão do processo de decisão pela unanimidade, como era concebida a atuação da Liga das Nações<sup>43</sup>, foi extremamente limitada pela visão realista das relações internacionais. Esta fundamentou a sistemática do consenso entre as grandes potências nas questões não-procedimentais do Conselho de Segurança<sup>44</sup> e fortaleceu a orientação política de suas

---

<sup>42</sup> A Polônia, que não estava representada na Conferência de São Francisco, também assinou a Carta tornando-se um dos 51 Estados fundadores da ONU (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 129).

<sup>43</sup> Previsto no Artigo 5 (1) do Pacto da Liga das Nações, que ao adotar a regra da unanimidade para as decisões, ofereceu, ao mesmo tempo, o poder de veto aos membros do Conselho da Liga. (SEITENFUS, 2008, p. 125).

<sup>44</sup> Ver o Artigo 27 da Carta das Nações Unidas.

decisões, não obstante o caráter vinculante das mesmas, conforme estabelecido no Artigo 25 da Carta das Nações Unidas (LASMAR; CASARÕES, 2006, p. 2-3).

Ao mesmo tempo, as negociações acerca da composição e atribuições da Comissão de Estado-Maior<sup>45</sup>, destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança na condução de operações militares, e da criação de uma Força de Prontidão das Nações Unidas<sup>46</sup> foram proteladas e, desde então, permaneceram sem solução. Neste contexto, o Conselho de Segurança tornou-se um lugar para disputas políticas, recriminações e uso do veto. Por necessidade, a fim de obter algum nível de efetividade no cumprimento de suas responsabilidades expressas na Carta das Nações Unidas<sup>47</sup>, os membros do Conselho passaram a se encontrar em particular, por intermédio de “reuniões informais”. Esta mutação de procedimentos minimizou a ocorrência de surpresas inesperadas nas votações realizadas durante as reuniões públicas do Conselho, em virtude da oportunidade prévia que seus membros teriam para resolver suas diferenças, equacionar suas preferências de voto e buscar, informalmente, um consenso (FETHERSTON, 1994, p. 9).

Quanto às ações passíveis de serem tomadas pelo Conselho de Segurança para a salvaguarda da paz e segurança internacionais e, de certa forma, delegadas ao Secretário-Geral para execução, elas foram reformuladas em resposta à inviabilidade política do sistema de segurança coletiva<sup>48</sup>, conforme preconizado na Carta das Nações Unidas, e aos impasses do Conselho quanto às medidas impositivas. Para contrapor-se a este problema, foram criadas e desenvolvidas as operações de manutenção da paz da ONU (FETHERSTON, 1994, p. 10; LASMAR; CASARÕES, 2006; p. 7).

---

<sup>45</sup> Ver os Artigos 46 e 47 da Carta das Nações Unidas.

<sup>46</sup> Ver o Artigo 43 da Carta das Nações Unidas.

<sup>47</sup> As funções e atribuições do Conselho de Segurança foram estabelecidas nos Artigos 24 e 26 do Capítulo V e nos Capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta das Nações Unidas.

<sup>48</sup> O sistema de segurança coletiva é baseado na idéia da criação de um mecanismo internacional que conjuga compromissos de Estados nacionais para evitar ou mesmo extinguir agressões entre Estados, por meio de uma ameaça crível de que uma reação coletiva, através de boicotes, de pressões econômicas e de intervenção militar, seria implementada em qualquer hipótese de agressão (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 83).

A última transformação refere-se aos critérios levados em consideração pela ONU para a inclusão de uma questão na agenda internacional e à postura adotada por ela na apreciação e discussão dessas questões, bem como nas ações cabíveis a serem tomadas. Um exemplo claro é a incorporação de questões de justiça e segurança humanas aos assuntos relativos à paz e segurança internacionais, mormente a partir da década de 1990, com o intuito de preservar padrões aceitáveis de vida para os indivíduos dentro de um Estado (TAYLOR; CURTIS, 2006, p. 414). Tais transformações são indicadoras de que a ONU foi forçada a se adaptar às alterações provocadas pela Guerra Fria no cenário político mundial, cujos desdobramentos não foram contemplados, na Carta das Nações Unidas, com os mecanismos de ação adequados.

Contudo, as limitações estabelecidas na redação da Carta não foram as únicas e refletiram apenas uma parte da visão equivocada, daqueles que conceberam a ONU, acerca da configuração do cenário internacional pós-2ª Guerra Mundial. A Organização foi fundada com a suposição de que existiriam relações harmônicas e ações negociadas entre os Estados vitoriosos da guerra, principalmente entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (FETHERSTON, 1994, p. 10). No entanto, desde a Conferência de *Yalta*, já se percebiam os primeiros indícios da iminência do grande conflito bipolar que estava por vir. Os efeitos da Guerra Fria nos mecanismos vislumbrados na Carta para a solução pacífica de controvérsias (além de negociação e mediação) levaram, dramaticamente, à redução das opções que possibilitariam a atuação da ONU na manutenção da paz e segurança internacionais. Ademais, as divergências na maioria das questões de segurança, aliada à polarização do Conselho e do restante da Organização, fizeram com que o Conselho se tornasse ineficaz, em função da incapacidade de aplicação do sistema de segurança coletiva no gerenciamento de crises (FINDLAY, 2002, p. 1).

De fato, a única exceção que ocorreu, nos primeiros anos da ONU, foi a Guerra da Coreia em 1950. Esta aconteceu, sobretudo, em decorrência de um boicote ao Conselho de Segurança por parte da União Soviética, quando Forças da Coreia do Norte invadiram a República da Coreia (atual Coreia do Sul). Durante a ausência soviética, uma Resolução foi aprovada no Conselho de Segurança, cujo conteúdo considerava que aquela ação da Coreia do Norte constituía uma ruptura da paz, sob os termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas<sup>49</sup>. Além disso, uma resolução posterior do Conselho determinou o estabelecimento de um comando unificado sob a liderança dos Estados Unidos, a fim de “[...] fornecer a ajuda para a República da Coreia que possa ser necessária para repelir o ataque armado e para restaurar a paz e a segurança internacionais na área”<sup>50</sup> (UNITED NATIONS, 1950a, p. 1, tradução nossa). Esta mesma resolução também autorizou o comando unificado a operar em nome e sob a bandeira das Nações Unidas. Em seguida ao retorno do Representante Permanente da União Soviética, o Conselho de Segurança ficou bloqueado, devido à utilização do veto.

Para que a operação pudesse continuar, uma resolução, apoiada e articulada pelos Estados Unidos, foi subsequentemente aprovada na Assembléia Geral, com o propósito de conferir à Assembléia a autoridade de agir em lugar do Conselho de Segurança, caso estivesse paralisado. Este mecanismo ficou conhecido como Resolução “*Uniting for Peace*”<sup>51</sup> e sua constitucionalidade é ainda matéria de debate. A Resolução previa que a Assembléia Geral deveria se ocupar daqueles problemas que ameaçassem a paz, quando o Conselho de

---

<sup>49</sup> Ver *United Nations Resolution (UN Res.) 82/50 Security Council (SC)*, de 25 de junho de 1950. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/064/95/IMG/NR006495.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 jan. 2009. Todas as Resoluções do Conselho de Segurança da ONU estão disponíveis em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>. Acesso em: 15 jan. 2009.

<sup>50</sup> “[...] furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area”. Ver UN Res. 84/50 SC, de 7 de julho de 1950. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/064/97/IMG/NR006497.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 jan. 2009.

<sup>51</sup> Refere-se à Resolução 377 (V) da Assembléia Geral, de 3 de novembro de 1950, conhecida como “Unidos para a Paz”, ou Resolução “Dean Acheson”, nome do Secretário de Estado dos Estados Unidos que a promoveu (LASMAR; CASARÕES, 2006; p. 39).

Segurança não assumisse tal responsabilidade, em virtude da falta de consenso entre os membros permanentes do Conselho. Nas palavras da Resolução:

[...] se o Conselho de Segurança, em razão da falta de unanimidade dos membros permanentes, encontrar-se incapaz de exercer a sua responsabilidade principal em prol da manutenção da paz e segurança internacionais, em qualquer caso que pareça existir uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, a Assembléia Geral considerará a questão imediatamente, com o objetivo de fazer recomendações apropriadas aos membros sobre as medidas coletivas a tomar, incluindo no caso de ruptura da paz ou ato de agressão, o uso de força armada, quando necessário, para manter ou restaurar a paz e segurança internacionais<sup>52</sup>. (UNITED NATIONS, 1950b, p. 2, tradução nossa).

Tal iniciativa foi importante para o desenvolvimento das operações de manutenção da paz, pelo fato de que ela estabeleceu o precedente segundo o qual a Assembléia Geral teria o direito de atuar em uma crise que deixasse o Conselho de Segurança imobilizado, sob o pretexto da Resolução “*Uniting for Peace*”. Foi este precedente que permitiu o estabelecimento da primeira operação de manutenção da paz com o emprego de uma força militar armada, durante a Crise de Suez, em 1956. Neste sentido, a Resolução “*Uniting for Peace*” criou um modo alternativo de refletir sobre o papel da Organização em conflitos internacionais, embora tenha sido uma forma muito diferente do tipo de ação coletiva que fora originalmente concebido pelos autores da Carta.

Deve ser observado que a ação de imposição empreendida na Coreia foi autorizada sob os termos do Capítulo VII da Carta e, portanto, não constituiu uma operação de manutenção da paz. Um exemplo mais recente de ação de imposição autorizada pelo Conselho, ao abrigo do Capítulo VII, foi a Guerra do Golfo em 1991, que, de fato, também não constituiu uma operação de manutenção da paz.

---

<sup>52</sup> “[...] if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security” (UNITED NATIONS, 1950b, p. 2).

Além do início da Guerra Fria e do desaparecimento das alianças da Segunda Guerra Mundial, a descolonização e a ascensão do nacionalismo mudaram imediatamente o contexto em que a Carta das Nações Unidas foi redigida. Os problemas causados pela descolonização e pelo nacionalismo não se ajustavam apropriadamente aos moldes de um conflito interestatal e, portanto, não podiam ser caracterizados como uma ação de um Estado invadindo agressivamente e ilegalmente um outro Estado. Devido às regras contidas na Carta das Nações Unidas, tais circunstâncias fizeram com que a maioria das disputas internacionais não fosse submetida à apreciação do Conselho de Segurança.

Indubitavelmente, o crescimento no número de atores que reivindicavam o *status* de Estado-Nação contribuiu para elevar significativamente a complexidade das relações políticas internacionais e, em muitas situações, havia cada vez mais dificuldade para apontar com precisão os representantes genuínos de um povo. Ademais, a Guerra Fria influenciou estes problemas, criando uma situação por meio da qual se o “Oeste” apoiasse um lado, o “Leste” apoiaria automaticamente o outro. Os efeitos desta confrontação na capacidade do Conselho de Segurança de agir foram decisivos. Neste sentido, Urquhart (*apud* FETHERSTON, 1994, p. 12, tradução nossa) comentou que “[...] o principal fluxo de ameaças à paz brotava da competição Leste-Oeste por poder e influência, cujas implicações transpassavam a verdadeira essência do Conselho de Segurança, que deveria ter a obrigação de lidar com ameaças à paz”<sup>53</sup>. Se seria possível, ou não, prever tais acontecimentos em 1945, quando os fundadores da ONU estavam redigindo a Carta, é uma questão em aberto. O fato é que a segurança coletiva, o mecanismo fundamental da nova organização, não funcionou e o Conselho de Segurança tornou-se ineficaz.

---

<sup>53</sup> “[...] *the main current of threats to peace flowing from the East-West competition for power and influence ran through the very heart of the Security Council which was supposed to deal with threats to peace*”. URQUHART, Brian. *A Life in Peace and War*. Nova York: W. W. Norton and Company, 1987.

Estes fatores criavam, freqüentemente, uma situação de impasse dentro do Conselho de Segurança, pela qual sua ação era bloqueada diante de severas crises internacionais, por meio dos métodos estabelecidos na Carta das Nações Unidas. Esta situação, portanto, em decorrência da necessidade de prevenir potenciais escaladas de conflitos locais em um confronto de superpotências, conjugado com a incapacidade do Conselho de agir, levou a ONU ao desenvolvimento das operações de manutenção da paz.

Não há referência às operações de manutenção da paz na Carta das Nações Unidas, no entanto, os mandatos e procedimentos dessas missões, em sua forma “tradicional” ou de “primeira geração”<sup>54</sup>, são atribuídos com base no Capítulo VI da Carta<sup>55</sup>. As operações de manutenção da paz de primeira geração envolvem o estabelecimento de um grupo de observadores ou de uma força de paz militar, sob o comando da ONU, que deve ser desdobrada e disposta entre as partes de um conflito, normalmente após um cessar-fogo. Neste caso, a força de paz emprega suas armas apenas em legítima defesa, somente é estabelecida com o consentimento do Estado anfitrião e, na maioria das vezes, não é constituída com tropas das grandes potências (TAYLOR; CURTIS, 2006, p. 412). A seguir, serão particularizadas as características e a evolução histórica das operações de manutenção da paz de primeira geração.

## **2.5 As Operações de Manutenção da Paz de Primeira Geração**

A operação de manutenção da paz de primeira geração é o ponto conceitual de partida para todos os outros tipos. Convém esclarecer que, apesar dela ter sido predominante durante 40 anos de atividade de manutenção da paz da ONU, ela não foi nem a única forma de

---

<sup>54</sup> As primeiras operações de manutenção da paz são consideradas do tipo “tradicional”, “clássico” ou de “primeira geração”.

<sup>55</sup> O Capítulo VI da Carta das Nações Unidas aborda os procedimentos referentes à “Solução Pacífica de Controvérsias” (HUSEK, 2007, p. 324-325).

operação de manutenção da paz empreendida durante a Guerra Fria, nem exclusiva àquela era. Atualmente, a manutenção da paz de primeira geração compreende tanto operações em andamento (que começaram durante a Guerra Fria<sup>56</sup>) como novas operações. Isto realça não só a percepção duradoura de sua utilidade, mas também a sua contínua capacidade de influenciar a condução de outros tipos de missão.

Embora não exista um consenso sobre quais atividades constituem a manutenção da paz de primeira geração, seus princípios fundamentais e objetivos implícitos são razoavelmente claros. Neste sentido, Alex Bellamy *et al.* (2004, p. 95) denomina de “trindade santa” as premissas básicas que norteiam a concepção tradicional de manutenção da paz: o consentimento, a imparcialidade e o mínimo uso da força (somente em legítima defesa). A finalidade desse tipo de operação é de contribuir para a criação e a manutenção de condições para o estabelecimento de um ambiente propício para a retomada de negociações, freqüentemente em conjunção com uma mediação internacional, e a implementação de uma solução de longo prazo pelas partes em conflito. Na prática, significa uma atividade baseada no consentimento das partes, sem o uso de medidas coercitivas, a fim de apoiar, normalmente, um processo de paz ou um acordo de cessar-fogo provisório, prevenir a retomada ou a escalada da violência e estabelecer uma paz estável. Portanto, a manutenção da paz de primeira geração não é uma atividade proativa, e sim reativa, que depende, para sua criação e êxito, do consentimento e da contribuição positiva das partes em disputa. Segundo a análise de Paul F. Diehl, as missões de manutenção da paz de primeira geração implicam em:

[...] a imposição de forças de interposição levemente armadas e neutras seguindo-se a uma interrupção das hostilidades armadas, e com a permissão do Estado em cujo território estas forças são distribuídas, a fim de desencorajar uma prorrogação do

---

<sup>56</sup> Cinco operações de manutenção da paz que foram criadas durante a Guerra Fria ainda estão ativas. São elas: UNTSO (1948-presente); UNMOGIP (1949-presente); UNFICYP (1964-presente); UNDOF (1974-presente); e UNIFIL (1978-presente). Dados disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml>. Acesso em: 15 set. 2009.

conflito militar e promover um ambiente sob o qual a disputa fundamental possa ser resolvida<sup>57</sup>. (DIEHL, 1994, p. 13, tradução nossa).

Esse pensamento é refletido na doutrina empregada nas forças armadas brasileiras, preconizada no *Manual de Operações de Paz* do Ministério da Defesa, que apresenta a seguinte definição para a manutenção da paz:

[...] trata das atividades levadas a cabo no terreno, com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogo, separação de forças etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito. (BRASIL, 2001, p. 19).

As operações de manutenção da paz de primeira geração ocorrem, geralmente, no período compreendido entre um cessar-fogo e um acordo político e são idealizadas para cultivar, entre as partes beligerantes, o grau de confiança necessário para o estabelecimento de um processo de diálogo político. Para tal, segundo Bellamy *et al.* (2004, p. 97), elas estão baseadas em três pressupostos. Primeiro, que os beligerantes são Estados. Segundo, que as unidades combatentes estão hierarquicamente organizadas, como exércitos nacionais. E, terceiro, que os protagonistas desejam terminar o conflito e buscar uma resolução política para o mesmo.

As atividades de manutenção da paz de primeira geração variam, tipicamente, da simples observação e verificação de fatos, para o monitoramento do cumprimento das condições de um cessar-fogo e a interposição física entre os ex-combatentes. Normalmente, as tropas mantenedoras da paz monitoram fronteiras, patrulham zonas desmilitarizadas ou “*buffer zones*” para separação de forças opostas, verificam os vários aspectos da desmilitarização, incluindo o desarmamento e a retirada de tropas, e tentam criar um ambiente

---

<sup>57</sup> “[...] the imposition of neutral and lightly armed interposition forces following a cessation of armed hostilities, and with the permission of the state on whose territory these forces are deployed, in order to discourage a renewal of military conflict and promote an environment under which the underlying dispute can be resolved” (DIEHL, 1994, p. 13).

propício que favoreça uma solução política do conflito. No entanto, não compete a elas arquitetar soluções políticas ou mesmo impor acordos entre as partes competidoras.

As raízes conceituais desta abordagem de manutenção da paz encontram-se na Guerra Fria e no empenho da ONU para desenvolver um papel para si mesma em busca da paz e segurança internacionais. Embora os arquitetos da Carta das Nações Unidas idealizassem uma instituição poderosa capaz de impor a segurança coletiva, a rápida deterioração das relações entre seus dois membros mais influentes, os Estados Unidos e a União Soviética, indicou que muitos dos instrumentos que foram originalmente concebidos, incluindo uma Força Militar de Pronto-atendimento e uma Comissão de Estado-Maior, ou não se materializaram ou falharam em assumir as suas funções designadas (LORENZ, 1999, p. 61). Para completar, a rivalidade das superpotências deteriorava as relações e criava uma falta de consenso no Conselho de Segurança. Tais fatores denotavam que a ONU estava impossibilitada de executar as atividades de segurança coletiva, que foram inicialmente atribuídas a ela.

Dentro deste contexto, a ONU foi forçada a adotar técnicas alternativas, na forma de operações de manutenção da paz. Inicialmente, por meio de missões compostas apenas por observadores militares, mas posteriormente, por aquelas que empregam contingentes de tropa armada (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 108). As missões de observadores são empreendidas para monitorar uma situação com o consentimento das partes envolvidas e reportar os fatos observados para a ONU. Normalmente, elas são desdobradas em seguida a um acordo de cessar-fogo, a fim de estabelecer uma presença internacional imparcial para monitorar o seu cumprimento. Elas também podem ser desdobradas em um Estado para investigar alegações de atividades ilícitas, problemas humanitários ou interferências externas na sua política doméstica. Este foi o caso da primeira missão de observadores das Nações Unidas, a

UNSCOB<sup>58</sup>, enviada para os Bálcãs em 1947, após uma solicitação da Grécia de contar com a presença da ONU em seu território, para monitorar as atividades fronteiriças dos Estados comunistas ao norte (Albânia, Bulgária e Iugoslávia) (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 97). Junto com os esforços da ONU no Oriente Médio e na região da Índia-Paquistão, a UNSCOB foi, em muitos aspectos, a missão precursora das operações de manutenção da paz de primeira geração.

A frágil paz entre os combatentes comunistas e os não-comunistas do movimento de resistência grego contra o domínio alemão, durante a Segunda Guerra Mundial, foi fraturada logo após a libertação da Grécia, que rapidamente entrou em guerra civil. Como a guerra se espalhou para o norte do país, os comunistas gregos começaram a receber apoio material dos Estados comunistas adjacentes, particularmente da Iugoslávia do General Tito (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 98). Logo, o governo da Grécia queixou-se à ONU a respeito destas interferências externas e das frequentes violações de fronteira, e o Conselho de Segurança respondeu com o envio de uma Comissão de Investigação, no início de 1947, constituída nos termos do Artigo 34 (Capítulo VI) da Carta das Nações Unidas<sup>59</sup>. Com base no relatório da Comissão, a Assembléia Geral estabeleceu a UNSCOB em outubro de 1947 (FONTOURA, 2009, p. 23).

A UNSCOB era formada por equipes de dois observadores militares em cada uma, que representavam os seus respectivos países de origem e não as Nações Unidas como é a prática atual. Elas foram posicionadas em seis áreas ao longo da fronteira norte da Grécia e comunicavam-se com um pequeno posto de comando da missão, localizado em Salônica, que, por sua vez, remetia os dados observados diretamente à Assembléia Geral da ONU (FONTOURA, 2009, p. 23-24). Assim como as operações de manutenção da paz de primeira

---

<sup>58</sup> UNSCOB – United Nations Special Committee on the Balkans (1947-1951).

<sup>59</sup> Ver UN Res. 15/46 SC, de 19 de dezembro de 1946. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/036/78/IMG/NR003678.pdf?OpenElement>. Acesso em: 17 set. 2009.

geração posteriores, a UNSCOB tinha a intenção de ser imparcial, suas atividades eram baseadas inteiramente no consentimento e ela não possuía capacidade para imposição. Além disso, ela experimentou níveis variáveis de consentimento e cooperação das partes em disputa e sofreu constrangimentos externos e interferências em seu trabalho.

As tensões da Guerra Fria que ficaram patentes na Guerra Civil Grega e, de um modo geral, em toda a região dos Bálcãs foram demonstrativas do ambiente dentro do qual se esperava que a ONU pudesse trabalhar. A frustração do Ocidente de não ser capaz de definir os processos para a resolução do conflito foi um indício contundente das dificuldades vindouras. Contudo, o fato de que a Organização desempenhou um papel limitado no conflito representou o primeiro exemplo de sua adaptação aos constrangimentos políticos impostos pela Guerra Fria.

Durante a primeira década de existência, a ONU empreendeu ainda mais duas missões em circunstâncias semelhantes, no Oriente Médio (UNTSO<sup>60</sup>) e na região de fronteira entre a Índia e o Paquistão (UNMOGIP<sup>61</sup>). Oficialmente, segundo os dados da própria ONU, a UNTSO, estabelecida em maio de 1948, é reconhecida como a primeira operação de manutenção da paz da ONU. Ela é uma missão de observadores que, no momento de sua criação, visava monitorar o cessar-fogo entre Israel e os países árabes vizinhos, supervisionar os subseqüentes armistícios e prevenir a escalada de incidentes isolados. Com o tempo, passou também a apoiar o estabelecimento inicial de outras operações de manutenção da paz na região e a servir, freqüentemente, como reserva de pessoal com experiência para novas missões (UNITED NATIONS, 1996a, p. 32). Além da UNTSO, em 1949 foi criada a UNMOGIP com o objetivo de monitorar o cessar-fogo na fronteira da Caxemira entre a Índia e o Paquistão. Ambas missões foram planejadas seguindo os mesmos princípios da UNSCOB e ambas foram criadas e organizadas similarmente de modo *ad hoc*. Assim, em retrospecto,

---

<sup>60</sup> UNTSO – *United Nations Truce Supervision Organization* (1948-presente).

<sup>61</sup> UNMOGIP – *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (1949-presente).

estas missões precursoras de observadores militares podem ser vistas como pioneiras da primeira geração de operações de manutenção da paz, entretanto, elas não foram reconhecidas como tal ou como uma forma distinta de atuação naquela ocasião.

Enquanto a UNSCOB, a UNMOGIP e especialmente a UNTSO contribuíram significativamente para a formulação de conceitos-chaves para a atividade de manutenção da paz da ONU, e também realçaram algumas de suas limitações primárias, elas não foram diretamente responsáveis pela formalização de uma concepção de operação de manutenção da paz de primeira geração. Em outras palavras, embora inicialmente a ONU tenha criado as referidas missões de observadores militares (sendo que a UNTSO e a UNMOGIP permanecem ativas até hoje), elas não foram caracterizadas como operações de manutenção da paz até a criação da primeira força armada de manutenção da paz (UNEF I<sup>62</sup>) sob os auspícios das Nações Unidas, desdobrada na península do Sinai em novembro de 1956, durante a Crise do Canal de Suez<sup>63</sup> (FETHERSTON, 1994, p. 12). Constituída por contingentes militares de dez países<sup>64</sup>, a UNEF I tinha o objetivo de monitorar o cessar-fogo entre as forças israelenses e egípcias e garantir a retirada das tropas britânicas e francesas da área do canal. A UNEF I propiciou o ímpeto para a sistematização da forma como a ONU trataria as operações de manutenção da paz nos próximos quarenta anos. Tal abordagem gerou um conjunto de conceitos que permanecem influentes até hoje. Segundo a análise de Bellamy *et al.* (2004, p. 98-99), houve quatro razões principais para isto:

- a) O aprofundamento da Guerra Fria tornou mais difícil para a ONU realizar as ações em prol da segurança coletiva almejada na Carta das Nações Unidas;

---

<sup>62</sup> UNEF I – *First United Nations Emergency Force* (1956-1967).

<sup>63</sup> Ocorrida em 1956, entre o Egito, França, Reino Unido e Israel, em virtude da atitude do Egito de nacionalizar o Canal de Suez, que foi seguida da invasão do seu território pela França, Reino Unido e Israel (UNITED NATIONS, 1996a, p. 35).

<sup>64</sup> A UNEF I foi constituída por contingentes militares do Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Finlândia, Índia, Indonésia, Iugoslávia, Noruega e Suécia (UNITED NATIONS, 1996a, p. 42).

- b) A Crise do Canal de Suez incitou a ONU a refletir sobre técnicas alternativas para promover a paz e a segurança internacionais e deu-lhe uma oportunidade ímpar para a Organização demonstrar que tinha uma função importante a desempenhar na contenção de conflitos internacionais;
- c) A maior complexidade da UNEF I exigia um esclarecimento conceitual dos princípios essenciais que a sustentavam; e
- d) Duas pessoas altamente influentes, o então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld<sup>65</sup>, em parceria com Lester B. Pearson<sup>66</sup> (Secretário de Relações Exteriores do Canadá), empenharam-se em definir um papel específico para a ONU na resolução de conflitos internacionais.

Mais do que quaisquer outros indivíduos, Hammarskjöld e Pearson criaram um papel para a ONU exercer na manutenção da paz e segurança internacionais, em uma época que a elevada e crescente rivalidade das superpotências ameaçava excluir inteiramente a Organização de tais assuntos. Hammarskjöld, em consulta com Pearson, desenvolveu o conceito de diplomacia preventiva, expresso formalmente pela primeira vez no Relatório Anual das Nações Unidas de 1960 (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 99). Como formulado por Hammarskjöld, diplomacia preventiva era consideravelmente diferente do conceito de mesmo nome que mais tarde seria definido por Boutros Boutros-Ghali no documento *Uma Agenda para a Paz*<sup>67</sup> (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 11). Hammarskjöld interpretou diplomacia preventiva como o impedimento da confrontação direta das superpotências, ao invés de considerá-la como a prevenção de conflitos violentos. Projetando uma imagem da ONU como uma terceira parte neutra, incumbida de obstar a escalada de conflitos, Hammarskjöld

---

<sup>65</sup> Dag Hammarskjöld (1905-1961) era sueco e foi o segundo Secretário-Geral da ONU, no período de 1953 a 1961 (CASTRO, 2007, p. 73).

<sup>66</sup> Lester B. Pearson (1897-1972) era canadense e, além de Secretário de Relações Exteriores, foi Primeiro-Ministro do Canadá, no período de 1963 a 1968.

<sup>67</sup> Ver o documento A/47/277 – S/24111 do Secretário-Geral da ONU, de 17 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Acesso em: 17 set. 2009.

estabeleceu limites importantes para as atividades da Organização, dentro de um clima de rivalidade das superpotências. Deste modo, a ONU adquiriu uma significativa, embora limitada, função na manutenção da paz e segurança internacionais. Neste sentido, as operações de manutenção da paz tornaram-se o ingrediente básico da concepção de diplomacia preventiva formulada por Hammarskjöld (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 99).

Antes da Crise do Canal de Suez, a experiência da ONU na manutenção da paz limitara-se às missões de observadores mencionadas anteriormente. Desta maneira, a Organização não poderia se dar ao luxo de desperdiçar a oportunidade de exercer um papel proeminente na resolução da crise em questão, caracterizada pela determinação mútua das superpotências em evitar uma grave escalada. Portanto, a criação da UNEF I foi crucial, primeiro como uma demonstração prática do valor da ONU em tais circunstâncias e, em seguida, para o desenvolvimento dos conceitos fundamentais da primeira geração de operações de manutenção da paz.

Os princípios organizadores que sustentaram a concepção e a condução da UNEF I tornaram-se os princípios normativos para as futuras operações de manutenção da paz, e refletiram a limitada experiência da Organização, o ambiente da Guerra Fria e também a urgência que a ONU teve para materializar uma operação viável. Eles foram inicialmente especificados por Hammarskjöld no “Segundo Relatório do Secretário-Geral sobre a Exequibilidade de uma Força de Emergência das Nações Unidas”, de 6 de novembro de 1956, conforme exposto abaixo (UNITED NATIONS, 1996a, p. 37-38):

- a) A UNEF I seria dependente do consentimento das partes tanto para sua ativação como para as ações futuras;
- b) Ela não se constituiria em uma ação de imposição;
- c) Suas funções militares seriam estritamente limitadas;

- d) Ela não deveria, de forma alguma, tentar influenciar o equilíbrio de poder político-militar entre as partes; e
- e) Sua duração seria temporária.

Os detalhes da operação foram elaborados em poucos dias, no âmbito da Assembléia Geral, no início de novembro de 1956, devido ao bloqueio do Conselho de Segurança ocorrido em 30 de outubro, em consequência dos vetos da França e do Reino Unido a uma proposta de Resolução, submetida à aprovação pelos Estados Unidos, que exigia de Israel a imediata retirada de suas forças armadas do território egípcio e o respeito às linhas de fronteira, estabelecidas no Acordo Geral de Armistício entre Egito e Israel, firmado em 1949 (UNITED NATIONS, 1996a, p. 35-36). Em face do impasse no Conselho, a questão foi então transferida para a Assembléia Geral, de acordo com o procedimento estabelecido pela Resolução 377 (V) da Assembléia, a notória Resolução “*Uniting for Peace*”. Assim, sob os termos dessa Resolução, a Primeira Sessão Especial de Emergência da Assembléia Geral foi convocada em 1º de novembro de 1956 (UNITED NATIONS, 1996a, p. 36).

No dia seguinte, a Assembléia Geral adotou, conforme proposta apresentada pelos Estados Unidos, a Resolução 997 (ES-I), que requeria um cessar-fogo imediato, o retraimento das forças invasoras do território egípcio para trás das linhas do armistício e a reabertura do Canal de Suez<sup>68</sup>. Ademais, o Secretário-Geral foi requisitado a se coadunar prontamente com o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral, a fim de se empenhar no cumprimento de ações adicionais que aqueles órgãos poderiam julgar apropriadas, de acordo com a Carta das Nações Unidas. A Resolução foi adotada por 64 votos a favor e 5 contra, com 6 abstenções. Além dos votos contrários da França, Israel e Reino Unido, os opositores foram a Austrália e a Nova Zelândia (UNITED NATIONS, 1996a, p. 36). Ao explicar a abstenção do Canadá,

---

<sup>68</sup> Ver a Resolução 997/56 (ES-I) da Assembléia Geral, de 2 de novembro de 1956, adotada durante a Primeira Sessão Especial de Emergência (1º a 10 de novembro de 1956). Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E). Acesso em: 18 set. 2009.

Lester Pearson declarou que a Resolução não estipulava, em complemento ao cessar-fogo e a retirada de tropas, qualquer passo a ser tomado pela ONU para buscar um acordo de paz, sem o qual, na melhor das hipóteses, um cessar-fogo teria somente um efeito temporário.

Com uma considerável liberdade de ação concedida pelo governo canadense, Pearson exerceu um papel de liderança no processo de criação da UNEF I, por ter sido o primeiro a conceber a idéia de uma Força das Nações Unidas. Antes da Primeira Sessão Especial de Emergência da Assembléia Geral, Pearson tinha se reunido informalmente com Hammarskjöld para discutir que, em sua opinião, poderia ser necessário estabelecer algum tipo de Força militar das Nações Unidas na região, a fim de ajudar na resolução da crise (UNITED NATIONS, 1996a, p. 36). De acordo com o relato de Brian Urquhart (1994, p. 178-179), inicialmente Hammarskjöld era cético a respeito da viabilidade de uma Força das Nações Unidas e gastou muitas horas em discussão com Pearson, explorando todas as opções.

As discussões entre Hammarskjöld e seus assessores sobre a possibilidade de uma intervenção da ONU foram influenciadas tanto por considerações políticas sobre o que seria permitido à Organização fazer (pelo Conselho de Segurança), quanto por preocupações técnicas sobre quais deveriam ser os objetivos e as atividades das tropas mantenedoras da paz (URQUHART, 1994, p. 175). Com a França e o Reino Unido envolvidos diretamente na crise, e as duas superpotências procurando evitar complicações, porém mantendo relevantes interesses na região, Hammarskjöld acreditava que a ONU precisava ser pragmática, em vez de idealista, em sua linha de ação. Esta percepção contribuiu para a idéia dominante de que as missões de manutenção da paz eram (e deveriam ser) uma resposta *ad hoc* para problemas específicos, ao invés de serem adotadas como um instrumento padrão e rígido para a ação internacional.

Durante a Primeira Sessão Especial, Pearson submeteu formalmente à apreciação da Assembléia Geral, quando ela foi reunida novamente na manhã de 4 de novembro, uma

minuta de Resolução contendo a proposta para o estabelecimento de uma Força internacional de emergência das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1996a, p. 36). A proposta canadense foi adotada pela Assembléia Geral na mesma manhã e tornou-se a Resolução 998 (ES-I), de 4 de novembro de 1956, pela qual a Assembléia:

Solicita, em caráter prioritário, ao Secretário-Geral que submeta à apreciação da Assembléia, dentro de quarenta e oito horas, um plano para a organização, com o consentimento das nações envolvidas, de uma Força internacional de emergência das Nações Unidas para assegurar e supervisionar a cessação das hostilidades, de acordo com todos os termos da supramencionada Resolução 997 (ES-I)<sup>69</sup>. (UNITED NATIONS, 1956a, p. 2, tradução nossa).

A votação foi de 57 votos a favor e nenhum contra, com 19 abstenções. Entre os que se abstiveram estavam Egito, França, Israel, o Reino Unido, a União Soviética e os Estados da Europa Oriental (UNITED NATIONS, 1996a, p. 37). Na mesma reunião, a Assembléia Geral também adotou a Resolução 999 (ES-I), de 4 de novembro de 1956, pela qual ela reafirmou a Resolução 997 (ES-I) e autorizou o Secretário-Geral a tratar imediatamente com as partes envolvidas a implementação do cessar-fogo e a interrupção da movimentação de forças militares para o interior da área conflituosa<sup>70</sup>.

Hammarskjöld permaneceu sensível às demandas da Guerra Fria e preparou sua resposta de acordo com esse contexto. Assim, no mesmo dia, ele apresentou o seu “Primeiro Relatório do Secretário-Geral sobre a Exequiabilidade de uma Força de Emergência das Nações Unidas”, no qual ele recomendou algumas medidas preliminares, incluindo o imediato estabelecimento de um Comando das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1996a, p. 37). Todas as suas recomendações foram endossadas pela Assembléia Geral, o que levou à criação da UNEF I, por intermédio da Resolução 1000 (ES-I), adotada em 5 de novembro de 1956, pela qual a Assembléia (UNITED NATIONS, 1956b, p. 3, tradução nossa):

<sup>69</sup> Ver UN Res. 998/56 (ES-I) da Assembléia Geral (original em inglês). Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E). Acesso em: 18 set. 2009.

<sup>70</sup> Ver UN Res. 999/56 (ES-I) da Assembléia Geral (original em inglês). Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E). Acesso em: 18 set. 2009.

- a) Estabeleceu um Comando das Nações Unidas para uma Força internacional de emergência, a fim de assegurar e supervisionar a cessação das hostilidades, de acordo com todos os termos da Resolução 997 (ES-I) da Assembléia Geral, de 2 de novembro de 1956;
- b) Nomeou, em caráter emergencial, o Chefe do Estado-Maior da UNTSO, General-de-Brigada E. L. M. Burns, como o Comandante;
- c) Autorizou o Comandante a recrutar imediatamente, do corpo de observadores da UNTSO, um número limitado de oficiais, que deviam ser de nacionalidade de países diferentes daqueles que eram membros permanentes do Conselho de Segurança e, além disso, autorizou-o, em consulta com o Secretário-Geral, a se incumbir diretamente do recrutamento do número adicional de oficiais necessários, procedentes de diversos Estados-membros, desde que não fossem dos membros permanentes do Conselho de Segurança; e
- d) Convidou o Secretário-Geral a tomar as medidas administrativas que fossem necessárias para a pronta execução das ações almejadas.

Em 6 de novembro, o Secretário-Geral submeteu à Assembléia Geral o seu segundo (e último) relatório a respeito da criação da Força de Emergência das Nações Unidas. Neste relatório, ele definiu o conceito da nova Força e certos princípios orientadores para a sua organização e funcionamento, os quais “[...] instituíram as fundações para um tipo inteiramente novo de atividade internacional e especificaram princípios e idéias que se tornaram basilares para as futuras operações de manutenção da paz das Nações Unidas”<sup>71</sup> (URQUHART, 1994, p. 180, tradução nossa). No âmago do relatório estava a “trindade santa”, constituída pelo consentimento, a imparcialidade e o mínimo uso da força.

---

<sup>71</sup> “[...] laid the foundations for an entirely new kind of international activity and set out principles and ideas that were to become the basis for future UN peacekeeping operations” (URQUHART, 1994, p. 180).

Os resultados alcançados pela UNEF I no terreno possibilitaram que se fizessem alegações de considerá-la uma operação bem-sucedida e pareceram confirmar a posição de Hammarskjöld, particularmente sua decisão de confiar nas lições das missões de observadores anteriores, tomando-as como base para operações mais complexas, conforme vislumbrado em seu conceito embrionário de diplomacia preventiva. Em certo sentido, a UNEF I influenciou profundamente o papel do Secretário-Geral e, por extensão, as percepções sobre o potencial das operações de manutenção da paz da ONU, de modo mais amplo. Seus princípios fundamentais foram consolidados conceitualmente nas operações de manutenção da paz de primeira geração e, por permanecerem inquestionáveis, continuaram a exercer influência e a moldar a atuação da ONU até o fim da Guerra Fria, quando as transformações no cenário internacional expuseram as suas falhas.

Essas falhas refletiram as circunstâncias encontradas na ocasião do nascimento do conceito de manutenção da paz de primeira geração. O caráter interestatal das operações de manutenção da paz de primeira geração estabeleceu os parâmetros para sua execução e definiu os seus limites. Obviamente, a confiança nos princípios da “trindade santa” não deixou espaço para ações mais vigorosas, quando o consentimento imaginado das partes era insuficiente para ser traduzido como anuência às demandas da ONU. Este é um problema inevitável para uma forma de manutenção da paz baseada na premissa de que o seu propósito central é o de criar condições para um espaço de colaboração e confiança mútua entre as partes, onde outros possam resolver o conflito, e não o de tentar fazê-lo por si mesma. As operações de manutenção da paz de primeira geração estão fundamentadas na suposição de que os beligerantes possuem a vontade política para solucionar o conflito, uma suposição raramente confirmada na prática.

### 2.5.1 O Conceito de Legítima Defesa

Uma qualidade e característica fundamental das operações de manutenção da paz de primeira geração, que as distinguem de qualquer ação impositiva, é o princípio que limita o uso da força por tropas mantenedoras da paz a casos de legítima defesa. Mesmo em legítima defesa, a força só pode ser utilizada como um último recurso. Também deve ser usada proporcionalmente, ou seja, somente pode ser empregada em escala suficiente para acabar com uma ameaça imediata e prevenir, tanto quanto possível, a perda de vidas ou a ocorrência de sérios danos. Contudo, as tropas não devem tomar a iniciativa de usar a força, exceto em situações de contínua hostilidade, quando ela pode ser necessária para restabelecer uma situação em que a ONU possa cumprir suas responsabilidades. Ademais, ela não deve ser utilizada como punição ou retaliação, em virtude de incidentes anteriores. Em suma, as principais ferramentas das tropas mantenedoras da paz no terreno são a negociação e a persuasão, não o uso da força (FINDLAY, 2002, p. 14).

Inicialmente, a legítima defesa significava simplesmente a proteção individual de cada soldado e dos seus companheiros de tropa, com o emprego de suas próprias armas, individualmente. A experiência em operações de paz logo demonstrou a necessidade de ampliar o conceito para permitir o uso da força para dissuadir e frustrar tentativas de desarmar as tropas; para proteger seus postos, veículos e equipamentos contra capturas ou ataques armados; e para apoiar tropas mantenedoras da paz de outros contingentes (UNITED NATIONS, 2008b, p. 34-35). Além disso, o conceito de legítima defesa foi ainda mais expandido para permitir as tropas de proteger o pessoal civil das agências especializadas das

Nações Unidas contra ataques, embora a decisão de onde fixar o limite tenha permanecido como prerrogativa de cada *Force Commander*<sup>72</sup>.

O princípio de restringir o uso da força à legítima defesa é essencial ao conceito de manutenção da paz como originalmente concebido. É uma qualidade lógica à concepção tradicional de que as tropas mantenedoras da paz deveriam ser desdobradas e operar somente com o consentimento das partes de um conflito e deveriam observar rígida imparcialidade no trato com essas partes. Na prática, a atividade de manutenção da paz de primeira geração simplesmente não é sustentável se ela, em decorrência do uso da força, conduzir a uma escalada incontrolável de violência, especialmente se a tropa for mal equipada, vulnerável e também for percebida como uma parte integrante do conflito. Em tais circunstâncias, o consentimento desaparece e perde-se a imparcialidade.

Pode-se dizer que a aplicação do princípio de legítima defesa às operações de paz da ONU também é consequência do emprego de pessoal armado em tais missões. As forças militares sob o comando da ONU são consideradas detentoras do direito inerente de legítima defesa individual e coletiva. A origem do conceito de legítima defesa remonta aos escritos de Hugo Grotius<sup>73</sup> (1583-1645), que considerava a preservação do ser humano como um direito inerente a qualquer indivíduo e que não poderia ser ab-rogado ou limitado pela lei. Ele também postulava o direito de legítima defesa aos Estados, um conceito que foi incorporado ao Direito Internacional Público e incluído no Artigo 51 da Carta das Nações Unidas. Visto que as forças armadas são as principais defensoras do Estado, elas assumiram o direito de legítima defesa coletiva, derivando-o do direito de legítima defesa dos Estados. Portanto, a própria ONU, como os Estados e por ser uma associação de Estados, goza do direito inerente

---

<sup>72</sup> O *Force Commander* é o comandante do contingente militar ou da Força Militar de uma operação de manutenção da paz da ONU.

<sup>73</sup> Ver GROTIUS, Hugo. *O Direito da Guerra e da Paz (De Jure Belli ac Pacis)*. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. v. 1 e v. 2.

de legítima defesa e, por implicação, o pessoal militar sob o seu comando também possui o direito de legítima defesa individual e coletiva (FINDLAY, 2002, p. 15).

Desde o início, de acordo com os precedentes do Direito Internacional, o direito de legítima defesa seria, obrigatoriamente, o mínimo que a ONU deveria conceder às tropas mantenedoras da paz. Entretanto, o exercício deste direito, assim como no caso de outros usos da força militar, está sujeito a certas condições que foram codificadas pelo Direito Internacional e pela prática, sendo que os requisitos mais importantes para o exercício da força em legítima defesa são as regras fundamentais de necessidade e de proporcionalidade. Neste sentido, a força em legítima defesa deve ser usada somente quando for absolutamente necessária, como um último recurso, e em proporção a um ataque armado. Tal postura foi incorporada ao principal documento doutrinário de operações de manutenção da paz das Nações Unidas<sup>74</sup>, de modo que “o uso da força por uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas deve sempre ser calibrado de maneira precisa, proporcional e apropriada, dentro do princípio de uso da força mínima necessária para alcançar o efeito desejado [...]”<sup>75</sup> (UNITED NATIONS, 2008b, p. 35, tradução nossa).

À parte destas considerações legais e dentro de uma perspectiva política, era claro que, desde o advento das operações de manutenção da paz, os Estados não concordariam com a idéia de alocar parte de suas forças armadas para as Nações Unidas, se não fosse concedido às tropas a garantia mínima do direito de legítima defesa. Em contrapartida, os Estados também estavam preocupados com a possibilidade da ONU empregar os contingentes nacionais em situações que envolvessem o uso da força além da legítima defesa, em face de suas aversões ao risco e à ocorrência de baixas em operações de paz.

---

<sup>74</sup> Ver o documento “*Capstone Doctrine*” do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO), *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008b. Disponível em: [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf). Acesso em: 21 set. 2009.

<sup>75</sup> “*The use of force by a United Nations peacekeeping operation should always be calibrated in a precise, proportional and appropriate manner, within the principle of the minimum force necessary to achieve the desired effect [...]*” (UNITED NATIONS, 2008b, p. 35).

## 2.6 As Operações de Manutenção da Paz de Segunda Geração

O súbito término da Guerra Fria fez surgir novas expectativas de que o ideal de segurança coletiva, sustentado por meio de ações coercitivas baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas<sup>76</sup>, poderia finalmente ser realizado. Estas expectativas foram logo comprovadas em 1991, quando a ONU sancionou uma coalizão de Estados para desencadear a Operação Tempestade do Deserto, que foi bem sucedida em reverter a invasão e agressão iraquiana contra o Kuwait. Embora este tipo de intervenção, em resposta a um conflito interestatal, não tenha se repetido, as mudanças no ambiente internacional de segurança abriram também o caminho para a negociação de acordos para a solução de conflitos remanescentes da Guerra Fria e guerras civis em países em desenvolvimento.

No contexto pós-Guerra Fria, o propósito das operações de manutenção da paz da ONU foi redirecionado para apoiar a solução e o término de conflitos intra-estatais. Devido à proliferação desses conflitos, as operações de manutenção da paz tornaram-se uma atividade global, sendo que, a partir desse período, a maioria das operações passou a ser realizada na África, ao invés do Oriente Médio, enquanto a Ásia, as Américas e a Europa também foram palco de novas missões. O Conselho de Segurança começou a responder não apenas às solicitações de assistência para a solução de conflitos internos, mas também às demandas internacionais para intervir em um número crescente de emergências complexas, que causaram crises humanitárias de proporções imensas, tais como genocídio, fome, deslocamento de pessoas e refugiados (MALAN, 1998, p. 1).

As operações de manutenção da paz de “segunda geração” desenvolveram-se em virtude do encargo, assumido pela ONU, de conduzir a transição de um ambiente de guerra para um ambiente de paz estável e de longo prazo. Apesar dessa difícil tarefa, algumas

---

<sup>76</sup> O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas aborda os procedimentos referentes à “Ação em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Ato de Agressão” (HUSEK, 2007, p. 326-329).

operações realizadas pela ONU, no início dos anos 1990, foram relativamente bem sucedidas no cumprimento de seus mandatos, particularmente as operações que foram conduzidas no Camboja, El Salvador e Namíbia. Em compensação, certas operações foram fracassos retumbantes, como aquelas desenvolvidas simultaneamente na Somália, Bósnia e em Ruanda. Considerando que as operações de manutenção da paz de primeira geração ocorrem, geralmente, no período entre um cessar-fogo e um acordo político, e têm o propósito de criar um espaço para que as partes alcancem esse acordo, as operações de manutenção da paz de segunda geração passaram a acontecer não só depois de um cessar-fogo, mas também após a conclusão de um acordo político. A ONU, outras organizações internacionais ou algum Estado-membro podem agir como mediadores (ou promotores da paz<sup>77</sup>), que preparam o caminho para um acordo político, no entanto as tropas mantenedoras da paz<sup>78</sup> não são desdobradas até que o acordo esteja concluído. Neste caso, o acordo propriamente dito é delineado e largamente assentido pelas partes do conflito, em vez de ser imposto a elas pela comunidade internacional. Assim, o papel das tropas mantenedoras da paz é limitado a supervisionar a implementação desse acordo.

As atribuições das tropas mantenedoras da paz e das organizações internacionais de assistência humanitária em processos de paz tornaram-se muito mais abrangentes do que antes, criando enormes problemas de controle e coordenação. Os recursos e a capacidade organizacional da ONU foram expandidos ao limite nesse novo ambiente, que ocasionou o obscurecimento da distinção entre a manutenção da paz consensual e a ação coercitiva (ou imposição da paz). De modo mais amplo e para fins de análise, esta distinção pode ser feita entre as operações de manutenção da paz de “segunda” e de “terceira geração”<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Também denominados na língua inglesa de “*peacemakers*”.

<sup>78</sup> Também denominados na língua inglesa de “*peacekeepers*”.

<sup>79</sup> As operações de manutenção da paz de “terceira geração” incorporaram, sistematicamente, os termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas para agir, em especial contra os chamados “*spoilers*”, que são

Segundo Mark Malan (1998, p. 2), as operações de manutenção da paz de segunda geração foram desenvolvidas em associação com o fim dos conflitos remanescentes da Guerra Fria, em que a ONU, ou outra organização internacional, buscava a negociação de soluções políticas baseadas no compromisso mútuo dos adversários. Exemplos inequívocos da concepção dessas operações de manutenção da paz ocorreram na Namíbia (UNTAG<sup>80</sup>), no Camboja (UNTAC<sup>81</sup>), em Angola (UNAVEM I e II<sup>82</sup>), em El Salvador (ONUSAL<sup>83</sup>) e em Moçambique (ONUMOZ<sup>84</sup>). Nestes casos, o processo de paz foi iniciado com o estabelecimento de um cessar fogo determinado por amplos acordos de paz, em que as tropas de manutenção da paz seriam desdobradas para as áreas afetadas com o consentimento das partes envolvidas nos acordos. Também fazem parte dessa fase as controvertidas operações na Bósnia (UNPROFOR<sup>85</sup>), na Somália (UNOSOM I e II<sup>86</sup>) e em Ruanda (UNAMIR<sup>87</sup>), que não obtiveram o mesmo nível de consentimento e cooperação das partes envolvidas. A partir da segunda geração, a ONU passou a se envolver no término de conflitos internos, com a atribuição de tarefas multidimensionais às tropas mantenedoras da paz, que normalmente incluíam atividades de:

- a) Separação de combatentes;
- b) Desarmamento de forças irregulares;
- c) Desmobilização e transformação de forças regulares e irregulares em um exército unificado;
- d) Assistência para a reintegração de ex-combatentes na sociedade civil;

---

indivíduos ou grupos que acreditam que o processo de paz ameaça seus poderes e interesses, e trabalham, portanto, para prejudicá-lo (UNITED NATIONS, 2008b, p. 43).

<sup>80</sup> UNTAG – *United Nations Transition Assistance Group* (1989-1990).

<sup>81</sup> UNTAC – *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (1992-1993).

<sup>82</sup> UNAVEM I e II – *United Nations Angola Verification Mission I* (1989-1991) e *II* (1991-1995).

<sup>83</sup> ONUSAL – *United Nations Observer Mission in El Salvador* (1991-1995).

<sup>84</sup> ONUMOZ – *United Nations Operation in Mozambique* (1992-1994).

<sup>85</sup> UNPROFOR – *United Nations Protection Force* (1992-1995).

<sup>86</sup> UNOSOM I e II – *United Nations Operation in Somalia I* (1992-1993) e *II* (1993-1995).

<sup>87</sup> UNAMIR – *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (1993-1996).

- e) Estabelecimento de novos sistemas de policiamento ou instituições de polícia;
- f) Monitoramento de eleições para novos governos.

Estas mudanças ocorridas na prática, com a incorporação de novas tarefas às tropas mantenedoras da paz, foram acompanhadas por mudanças no *ethos* das operações de manutenção da paz, iniciadas concomitantemente com o período terminal da Guerra Fria, que propiciou as condições conjunturais para a eclosão de transformações em três eixos distintos da atividade de manutenção da paz: quantitativo, qualitativo e normativo.

### **2.6.1 As Transformações das Operações de Manutenção da Paz no Contexto Internacional pós-Guerra Fria**

Entre 1988 e 1993, as operações de manutenção da paz encetaram uma tripla transformação. Primeiro, houve uma transformação quantitativa. Durante este período, a ONU conduziu mais operações de manutenção da paz do que tinha se incumbido nos quarenta anos anteriores, incitando o então Secretário-Geral Boutros-Ghali a observar que a ONU sofreu (naquele período) por ter credibilidade demais, ao invés de credibilidade de menos (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 75). A ONU foi requerida a fazer coisas que ela não tinha nem a experiência nem os recursos para poder realizá-las. Em segundo, houve uma transformação qualitativa. A Organização passou a executar missões complexas, que lembravam a ONUC nos anos 1960, mas com uma frequência muito maior. Em lugares como o Camboja, a Bósnia e a Somália, a ONU implementou operações que foram qualitativamente diferentes das missões anteriores, unindo a manutenção da paz com a distribuição de ajuda humanitária, a programas de reconstrução estatal, à promoção da paz e a elementos de imposição da paz. Com exceção da ONUC, estas missões também foram maiores e muito mais custosas do que tudo que a ONU havia empreendido antes. Finalmente, houve uma transformação normativa,

catalisada por uma convicção crescente entre alguns Estados-membros relevantes, de que o comprometimento da manutenção da paz deveria ser ampliado para incluir a promoção da paz liberal-democrática, segundo a concepção pós-Vestfaliana.

No período de 1988 a 1993, a ONU criou 20 operações de manutenção da paz<sup>88</sup>. Embora o número absoluto de novas missões representasse uma transformação por si mesmo, ele não correspondeu, com precisão, a uma transição cronológica entre diferentes gerações de operações de manutenção da paz. Mesmo não sendo a maioria, seis operações criadas neste período ainda foram de primeira geração (UNGOMAP<sup>89</sup>, UNIIMOG<sup>90</sup>, UNAVEM I<sup>91</sup>, UNIKON<sup>92</sup>, UNOMUR<sup>93</sup> e UNOMIG<sup>94</sup>). Apesar disso, considerando as missões de segunda geração, cujos mandatos eram complexos, apenas quatro novas missões (UNPROFOR, UNTAC e UNOSOM I e II) foram executadas com um grande volume de recursos humanos e, normalmente, em situações onde não havia paz alguma a se manter (exceto no caso da UNTAC). De fato, em outubro de 1993, os contingentes militares e policiais alocados para as três operações ativas naquela época (UNPROFOR, UNTAC e UNOSOM II) somavam aproximadamente 74.000 homens (UNITED NATIONS, 1993a, p. 39, 55 e 79), o que representava 94% do total de pessoal militar-policial distribuído em operações de manutenção da paz da ONU naquele ano (cerca de 78.444<sup>95</sup>).

Portanto, pode-se notar que houve um punhado de grandes missões sustentadas por potências ocidentais, que iniciaram uma forma nova, mais complexa, melhor capacitada e muito mais ambiciosa de manutenção da paz, enquanto a maioria das missões permanecia pequena em tamanho e com objetivos superdimensionados. As operações de manutenção da

---

<sup>88</sup> Dados disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml>. Acesso em: 15 set. 2009.

<sup>89</sup> UNGOMAP – United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (1988-1990).

<sup>90</sup> UNIIMOG – United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (1988-1991).

<sup>91</sup> UNAVEM I – United Nations Angola Verification Mission I (1989-1991).

<sup>92</sup> UNIKON – United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission (1991-2003).

<sup>93</sup> UNOMUR – United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (1993-1994).

<sup>94</sup> UNOMIG – United Nations Observer Mission in Georgia (1993-2009).

<sup>95</sup> Dado disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/chart.pdf>. Acesso em: 22 set. 2009.

paz de primeira geração visavam a criar um espaço para resolução de conflitos entre Estados, enquanto as de segunda geração visavam, além disso, a ajudar na reconstrução de Estados após um conflito, que passou a ser, com muito mais frequência, intra-estatal. Conseqüentemente, o período de 1988-1993 caracterizou-se pelo intenso e contínuo debate sobre o papel a ser exercido pelas operações de manutenção da paz na política internacional.

Este debate foi estimulado em grande parte pelo crescimento da participação das potências ocidentais nas operações de manutenção da paz. Antes de 1992, nem os Estados Unidos nem o Reino Unido, por exemplo, tinham contribuído muito para a atividade de manutenção da paz das Nações Unidas. Contudo, ambos Estados envolveram-se ativamente nas missões de paz no Camboja, na Bósnia, Somália e América Latina (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 76). Tal mudança de atitude também foi acompanhada por uma expansão geral da participação de vários Estados em operações de manutenção da paz, entre 1988 e 1993, muitos deles pela primeira vez. Assim, criou-se um ambiente favorável, entre os Estados contribuintes de tropas, para a contestação da visão ortodoxa relativa à manutenção da paz, incluindo os Estados Unidos e o Reino Unido, que não tinham se envolvido muito na formulação dos princípios fundamentais das operações de manutenção da paz de primeira geração (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 78).

Segundo a avaliação de Bellamy *et al.* (2004, p. 78), existem dois conjuntos de fatores que explicam porque esta transformação ocorreu. Ou seja, tanto o Conselho de Segurança tornou-se mais proativo e disposto a determinar mandatos para mais operações, inclusive de maior tamanho, como mais Estados tornaram-se interessados em participar de operações de manutenção da paz, em função de diversas razões gerais e específicas.

Dentre as razões gerais, quatro explicações podem ser identificadas. Primeiro, a rejeição do comunismo na Europa Oriental, no fim dos anos 1980, criou uma sensação de otimismo, que se difundiu globalmente, a respeito do potencial da cooperação internacional

na busca de relações pacíficas e estáveis. Tal fato também eliminou o oponente ideológico primordial ao liberalismo político-econômico, levando alguns analistas de relações internacionais a declarem a vitória do modelo liberal sobre todos os outros. Dentre eles, podemos citar Francis Fukuyama, por cunhar a hipótese do “fim da história” (PECEQUILO, 2004, p. 174).

Segundo, a desintegração do bloco soviético possibilitou que o Conselho de Segurança atuasse com muito mais tolerância e que, pela primeira vez, os Estados poderosos, incluindo os cinco membros permanentes, começassem a encarar o Conselho exercendo plenamente as funções que lhe foram originalmente concebidas e designadas pelos fundadores da ONU. Percebe-se, claramente, que as mudanças ocorridas no sistema internacional, desde 1945, influenciaram a forma de atuação da Organização. As divergências da Guerra Fria, entre os Estados Unidos e a União Soviética, contribuíram para estorvar o funcionamento Conselho, uma vez que o poder de veto poderia ser utilizado sempre que o interesse das grandes potências estivesse ameaçado. Entre 1945 e 1990, por exemplo, foram consumados 193 vetos no Conselho de Segurança, sendo que de 1990 a 2003, em comparação, somente 12 propostas de resoluções foram vetadas (MALONE, 2004, p. 7). Nove desses 12 vetos foram dados pelos Estados Unidos, seis dos quais atribuídos a resoluções críticas a Israel. A convicção de que o Conselho de Segurança pudesse desempenhar um papel mais efetivo na manutenção da paz e segurança internacionais foi admiravelmente articulada pelo então Presidente dos Estados Unidos, George Bush, ao término da Guerra do Golfo, em 1991, de acordo com as seguintes palavras:

Agora, nós podemos ver o começo de um mundo novo. Um mundo no qual existe a real perspectiva de uma nova ordem mundial. Nas palavras de Winston Churchill, uma “ordem mundial” na qual “os princípios de justiça e equidade [...] protegem os fracos contra os fortes [...]”. Um mundo onde as Nações Unidas, livres do impasse da Guerra Fria, estão prontas para cumprir a visão histórica de seus fundadores. Um

mundo no qual a liberdade e o respeito aos direitos humanos encontram uma morada entre todas as nações<sup>96</sup>. (BUSH, 1991, p. 3, tradução nossa).

O terceiro fator, segundo Bellamy *et al.* (2004, p. 78) é muitas vezes imputado ao desenvolvimento dos meios de comunicação e informação, contudo, está diretamente relacionado com a ampliação dos processos de globalização. Nos anos 1990, com o efeito da difusão das informações em tempo real, devido ao avanço dos meios de comunicação, pressupunha-se que os Estados tornar-se-iam mais interessados em participar de operações de manutenção da paz, por causa das imagens de sofrimento humano transmitidas pelas redes de televisão e apresentadas nas salas de estar das sociedades liberais. Apesar desse argumento carecer freqüentemente de uma evidência empírica mais convincente, a globalização aumentou a consciência internacional acerca do sofrimento humano e algumas vezes estimulou apelos, por parte de um público transtornado, de que algo deveria ser feito. Por sua vez, esperava-se particularmente que os governos de potências ocidentais tomassem alguma atitude para aliviar o sofrimento humano de outros povos, embora as medidas a serem adotadas não estivessem precisamente definidas.

O último fator geral que fomentou a expansão das operações de manutenção da paz foi o declínio do amparo das superpotências às guerras desenvolvidas em países na periferia dos blocos, justificadas como parte da grande competição bipolar. O período de 1988 a 1993 foi testemunha da conclusão de muitos conflitos internos que tinham sido provocados pelas hostilidades da Guerra Fria. Das vinte operações de manutenção da paz criadas durante este período, a grande maioria delas estava envolvida em conflitos remanescentes, que emergiram com o fim da Guerra Fria, em face da retirada do patrocínio das superpotências.

---

<sup>96</sup> “Now, we can see a new world coming into view. A world in which there is the very real prospect of a new world order. In the words of Winston Churchill, a ‘world order’ in which ‘the principles of justice and fair play [...] protect the weak against the strong [...]’. A world where the United Nations, freed from cold war stalemate, is poised to fulfill the historic vision of its founders. A world in which freedom and respect for human rights find a home among all nations” (BUSH, 1991, p. 3). Trecho do discurso proferido pelo então Presidente Bush ao Congresso norte-americano, em 6 de março de 1991. Disponível em: <http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/pal10.htm>. Acesso em: 22 set. 2009.

Isto, de certa forma, é contrário à visão comum de que a ONU tornou-se mais ativa nos anos 1990 por causa de uma suposta desordem do pós-Guerra Fria, causada pela ausência de ordenamento das superpotências (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 79). As conclusões destes conflitos herdados da Guerra Fria e o fim da animosidade das superpotências no Conselho de Segurança criaram um espaço para que as operações de manutenção da paz da ONU pudessem desempenhar um papel relevante na política internacional. É claro que novos conflitos também surgiram no período, porém, se considerados isoladamente, eles não explicam o expressivo aumento no número de operações de manutenção da paz.

Tanto quanto estes fatores gerais, que incitaram a tripla transformação das operações de manutenção da paz, o crescimento da vontade de participar, por parte de certos Estados, pode ser explicado, de acordo com análise de Bellamy *et al.* (2004, p. 79), em função de fatores mais específicos. Para alguns Estados, idéias normativas e altruísticas, tais como a adesão aos valores de uma cidadania internacional, são razões evidentemente suficientes. Além disso, especialmente os Estados ocidentais, tendo lutado a Guerra Fria em nome do liberalismo, da democracia e dos direitos humanos, perceberam, cada vez mais, a manutenção da paz como um meio de promover estes valores no exterior. Ademais, depois da Guerra Fria, a participação em operações de manutenção da paz da ONU foi vista, amplamente, como uma maneira para os Estados obterem respeito e legitimidade internacional. Tal fato foi particularmente importante para os Estados que surgiram a partir da desagregação do bloco Oriental.

O fim da Guerra Fria também inaugurou a possibilidade de reforma do Conselho de Segurança, em face da hipótese de admissão de novos membros permanentes. Países ávidos pelo fortalecimento de suas credenciais internacionais, com pretensões a membros permanentes do Conselho (tais como Alemanha, África do Sul, Brasil, Índia, Indonésia e Nigéria), tornaram-se contribuintes importantes para as operações de manutenção da paz da

ONU. Adicionalmente, muitos Estados, que tinham conquistado suas autonomias políticas, julgavam que a participação na manutenção da paz poderia conferir legitimidade internacional aos mesmos, pois, desta forma, compartilhariam de amplos processos de integração em instituições políticas e econômicas importantes. Finalmente, alguns Estados, em especial aqueles considerados pobres, participavam de operações de manutenção da paz, porque o reembolso das Nações Unidas representava uma fonte significativa de recursos oriundos do exterior.

Em muitos aspectos, as instituições burocráticas da ONU e os processos de tomada de decisão não estavam preparados para lidar com estas transformações. Conseqüentemente, em 1992, a Organização conduziu a primeira de muitas introspecções, com o propósito de avaliar quais demandas a “Nova Ordem Mundial” impusera à ONU e identificar como ela poderia respondê-las melhor. Assim, o Conselho de Segurança instruiu o Secretário-Geral a elaborar um relatório, a fim de investigar as maneiras de fortalecer a capacitação da ONU nos domínios da diplomacia preventiva, do restabelecimento e da manutenção da paz (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 1). O resultado foi expresso no relatório *Uma Agenda para a Paz*, do então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, publicado em 18 de junho de 1992. Neste relatório, Boutros-Ghali combinou um certo grau de otimismo sobre a capacidade da ONU de cumprir suas novas tarefas, com uma severa advertência sobre a disparidade entre meios e fins.

Portanto, por um lado o Secretário-Geral atestava no documento que as instituições da ONU e os conceitos que sustentavam a atividade de manutenção da paz poderiam se adaptar eficientemente aos novos tempos (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 8-9). Para reforçar este ponto, o Secretariado da ONU foi reformado, com a criação do Departamento de Operações de Manutenção da Paz<sup>97</sup>, a fim de aperfeiçoar as capacidades de

---

<sup>97</sup> Conhecido pela sigla em inglês DPKO – *Department of Peacekeeping Operations*.

planejamento, comando e controle das operações de manutenção da paz da Organização. Por outro lado, Boutros-Ghali também observou que, se os Estados quiserem que a ONU assuma uma maior responsabilidade, eles deveriam estar dispostos a injetar os recursos necessários (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 45). Embora *Uma Agenda para a Paz* tenha identificado corretamente o problema de financiamento como um grande desafio a ser confrontado pela atividade de manutenção da paz, no início dos anos 1990, ela não observou com atenção a questão conceitual relativa aos métodos tradicionais de manutenção da paz, postos à prova em função da crescente necessidade de atuação da ONU e pelo fato de que tropas mantenedoras da paz estavam sendo desdobradas em ambientes de continuado conflito.

Além de imprevistas, as transformações ocorridas na atividade de manutenção da paz exacerbaram, assim, quatro grandes problemas. Estes contribuíram para a difusão de uma percepção generalizada de fracasso, que, em 1995, levou a uma redução drástica no número de tropas mantenedoras da paz, sob o comando da ONU, distribuídas ao redor do mundo. Tais problemas foram sistematizados por Bellamy *et al.* (2004, p. 81) da seguinte forma:

- a) Vontade política: houve falta de vontade política, por parte de Estados-membros, para conciliar os compromissos retóricos com os recursos materiais, humanos e de treinamento necessários. Como resultado, muitos contingentes de novas operações de manutenção da paz foram equipados precariamente e tentaram aplicar as técnicas tradicionais em circunstâncias muito diferentes;
- b) Financiamento: assim como Boutros-Ghali tinha previsto, a ONU não recebeu os fundos necessários para ela cumprir os mandatos autorizados pelo Conselho de Segurança. Por conseguinte, as operações foram financiadas, freqüentemente, por empréstimos bancários e em muitas operações faltaram até mesmo equipamentos básicos;

- c) Capacitação institucional: constatava-se a deficiência de capacitação institucional da ONU para conduzir um grande número de operações complexas. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) não tinha se constituído até 1992 e havia carência tanto de recursos como de qualificação de pessoal para ele ser imediatamente eficaz. O planejamento das operações de manutenção da paz permanecia dividido entre diversos departamentos, ocorria pouca cooperação entre as agências especializadas da ONU e, além disso, havia pouca coordenação entre o Conselho de Segurança, o Secretariado e os países contribuintes de tropas; e
- d) Competência prática: depois que a ONU renegou os ensinamentos da missão no Congo, nos anos 1960, não havia na Organização uma memória consolidada através do conhecimento prático e da experiência, que pudesse ser utilizada. Conseqüentemente, em diversas missões, os contingentes civis e militares diferiam enormemente em seus equipamentos, doutrina, treinamento, regras de engajamento e financiamento.

Estes quatro problemas foram intensificados entre 1993 e 1995, quando os eventos ocorridos na Somália, Ruanda e Bósnia provocaram a retirada de contingentes militares das missões da ONU, por parte de vários Estados, como, por exemplo, os Estados Unidos (da Somália) e a Bélgica (de Ruanda), que tinham sido veementes defensores das transformações das operações de manutenção da paz.

As catástrofes na Somália, Ruanda e Bósnia levaram muitos Estados a reavaliar o papel da manutenção da paz e suas respectivas contribuições às operações, e também instigaram aqueles que indagavam se a Organização deveria voltar para o básico (FINDLAY, 2002, p. 315). O número de soldados mantenedores da paz em missões da ONU, distribuídos ao redor do mundo, caiu substancialmente, devido à preferência por parte de alguns Estados-

membros de agir através de organizações regionais e alianças, tais como a ECOWAS<sup>98</sup> e a OTAN, e à relutância do Conselho de Segurança em criar novas missões. Tais fatos foram acompanhados por um período de introspecção na ONU, durante o qual ela elaborou relatórios pormenorizando seus fracassos em Ruanda<sup>99</sup> e na Bósnia<sup>100</sup>. Em 2000, o então Secretário-Geral Kofi Annan juntou um painel de especialistas, sob a coordenação de Lakhdar Brahimi, com o objetivo de ponderar sobre o rumo futuro a ser tomado pelas operações de manutenção da paz da ONU, um processo que coincidiu com novas intervenções no Kosovo, Timor-Leste e Serra Leoa, entre outros lugares.

### 2.6.2 O Retraimento das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas

O retraimento nas operações de manutenção da paz, e na crença da capacidade da ONU de cumprir sua função primária em busca da paz e segurança internacionais, foi precipitado pelo colapso na Somália e pelos fracassos infames em Ruanda e Srebrenica (Bósnia). Embora a ONU tenha recebido muito da culpa pelo que aconteceu nestas missões, é importante observar que a operação tática malsucedida em Mogadíscio, em 3 de outubro de 1993, foi conduzida independentemente pelos Estados Unidos, sem o conhecimento da ONU (PINTO, 2007, p. 153); o Secretário-Geral Boutros-Ghali e o Departamento de Operações de Manutenção da Paz tinham avisado ao Conselho de Segurança que, sem o reforço adequado de tropas, as “*safe areas*” (áreas seguras) na Bósnia seriam vulneráveis (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 136); e a decisão de não interferir durante o genocídio em Ruanda, em 1994, foi

---

<sup>98</sup> ECOWAS – *Economic Community of West African States*.

<sup>99</sup> Ver o documento S/1999/1257 do Conselho de Segurança, de 16 de dezembro de 1999. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1999/1257](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257). Acesso em: 24 set. 2009.

<sup>100</sup> Ver o documento A/54/549 da Assembléia Geral da ONU, de 15 de novembro de 1999. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica*. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/54/549](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/549). Acesso em: 24 set. 2009.

tomada contra a advertência do *Force Commander*<sup>101</sup> da missão da ONU naquele país (FINDLAY, 2002, p. 279). Portanto, todas estas missões, consideradas como os fracassos mais retumbantes da ONU, nos anos 1990, poderiam ter se desenrolado de forma diferente, se os sinais de alerta fossem interpretados corretamente. Segue-se, sucintamente, um breve resumo dos fatos mais relevantes destas três missões.

Em dezembro de 1992, os Estados Unidos desdobraram mais de 30.000 soldados para proteger a distribuição de assistência humanitária na Somália, com o envio de uma Força-Tarefa Multinacional (UNITAF<sup>102</sup>) àquele país. A delegação de poderes do Conselho de Segurança, referentes ao Capítulo VII, foi oficializada pela Resolução 794/92, que autorizou a criação da UNITAF e fez referência explícita à oferta recebida, pelo Secretário-Geral, de um Estado-membro (Estados Unidos) para a realização de uma operação na Somália, com o objetivo de estabelecer, assim que possível, um ambiente seguro para as atividades de assistência humanitária<sup>103</sup>.

Embora a sociedade internacional tivesse respondido à crise humanitária na Somália, despachando grande quantidade de donativos emergenciais, sem a proteção armada quantias significativas desse material eram saqueadas por guerrilheiros e, assim, não conseguiam alcançar os beneficiários pretendidos. Portanto, a incapacidade da UNOSOM I de proteger a entrega e a distribuição da assistência humanitária na Somália levou à criação da UNITAF, uma operação de imposição da paz, comandada pelos EUA, que reforçou maciçamente a presença de tropas no terreno e foi, brevemente, considerada um sucesso. A operação de manutenção da paz que veio substituir a UNITAF foi a UNOSOM II, instituída pela Resolução 814/93, de 26 de março de 1993. Tal operação representou um marco notável na prática de manutenção da paz, pois foi a primeira missão organizada e comandada pela

---

<sup>101</sup> No caso da UNAMIR, em Ruanda, o *Force Commander* era o General-de-Brigada Roméo Dallaire, do Canadá.

<sup>102</sup> UNITAF – *Unified Task Force* (Somália), que conduziu a Operação *Restore Hope*.

<sup>103</sup> Ver especialmente os itens 8, 9 e 10 da UN Res. 794/92 SC, de 3 de dezembro de 1992.

ONU a ser, explicitamente, designada sob os termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e a primeira – desde a ONUC no Congo, nos anos 1960 – a receber um mandato específico para usar a força além da legítima defesa (FINDLAY, 2002, p. 184).

No decorrer da missão, as relações das tropas norte-americanas e mantenedoras da paz (sob o comando da ONU) com as várias facções de guerrilheiros somalis foram se retesando e deterioraram-se ainda mais em 05 de junho de 1993, quando milícias leais ao General Mohamed Aideed mataram 24 soldados “capacetes azuis”<sup>104</sup> paquistaneses, e feriram outros 57, que estavam inspecionando um depósito provisório de armas (CHESTERMAN, 2004, p. 107). No dia seguinte, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 837/93, que autorizou o Secretário-Geral, como comandante-em-chefe da UNOSOM II, a tomar “todas as medidas necessárias contra todos os responsáveis pelos ataques armados [...], inclusive contra os responsáveis por incitar publicamente tais ataques, [...], para assegurar a investigação de suas ações, e suas prisões e detenções para acusação, julgamento e punição”<sup>105</sup> (UNITED NATIONS, 1993c, p. 2, tradução nossa). É evidente que houve pouco discernimento na época de como isso significou um desvio e um afastamento da missão original da UNOSOM II, e que foi equivalente a uma declaração de guerra contra a milícia do General Mohamed Aideed (FINDLAY, 2002, 195-196). Desta forma, os Estados Unidos, por meio de seus contingentes desdobrados na Somália, assumiram o encargo de trazer Aideed à justiça. Ao longo do verão de 1993, os Estados Unidos conduziram numerosas missões de combate contra Aideed e seus partidários, matando centenas de somalis civis.

O ponto culminante aconteceu em 3 de outubro de 1993, quando forças especiais norte-americanas atacaram de surpresa o que se pensava ser uma reunião de anciões de tribos solidárias a Aideed, no Hotel Olympia em Mogadíscio. Mais de 500 somalis, 18 soldados

---

<sup>104</sup> Soldados integrantes de alguma operação de manutenção da paz da ONU, em virtude do uso do capacete com a cor azul turquesa, cor característica da bandeira e do símbolo das Nações Unidas.

<sup>105</sup> Ver UN Res. 837/93 SC, de 6 de junho de 1993 (original em inglês).

“*Rangers*” norte-americanos e um soldado malásio foram mortos em resultado da batalha (BOWDEN, 2001). Quatro dias depois, o Presidente Clinton anunciou que todas as tropas norte-americanas seriam retiradas da Somália dentro de seis meses. Em seguida, outros países contribuintes logo anunciaram a retirada de suas tropas da UNOSOM II. Em fevereiro de 1994, ficou clara, para a ONU, a impossibilidade de sustentar sua presença na região e o Conselho de Segurança adotou a Resolução 897/94, revisando o mandato e reduzindo o tamanho da UNOSOM II, até a sua retirada final em março de 1995<sup>106</sup>. Posteriormente, a Casa Branca também adotou parâmetros rígidos, restringindo a participação dos Estados Unidos em futuras operações de manutenção da paz, de acordo com os critérios estabelecidos na *Presidential Decision Directive 25* (PDD 25)<sup>107</sup>.

O retraimento provocado pelos Estados Unidos nas operações de manutenção da paz teve um grande impacto na resposta da ONU ao genocídio ruandês em 1994. Contudo, os Estados Unidos não estavam sozinhos. Em seguida ao assassinato de dez dos seus soldados capacetes azuis por milícias extremistas, no início do genocídio, a Bélgica modificou radicalmente a sua política anterior e decidiu retirar de Ruanda o restante de seu contingente, sob a alegação de que não havia paz para se manter e, em consequência, não tinha sentido colocar seus soldados em risco (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 139). Ecoando o parecer dos Estados Unidos depois da morte de suas tropas na Somália, o governo da Bélgica argumentou que o prosseguimento de sua participação na missão da ONU em Ruanda foi despropositado, de acordo com os termos do mandato, e expôs seus soldados a riscos inaceitáveis (WHEELER, 2000, p. 219).

---

<sup>106</sup> Ver UN Res. 897/94 SC, de 4 de fevereiro de 1994. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/065/62/PDF/N9406562.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 set. 2009.

<sup>107</sup> A PDD 25 foi expedida em 6 de maio de 1994 e estabeleceu uma nova política dos Estados Unidos para a reforma de operações de paz multilaterais. Documento disponível em: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm>. Acesso em: 25 set. 2009.

Assim, outros contingentes da missão, como o de Bangladesh, seguiram rapidamente o exemplo. O *Force Commander* da UNAMIR, General-de-Brigada Dallaire (do Canadá), recomendou o reforço da missão, a fim de evitar uma catástrofe humanitária, mas o Conselho de Segurança decidiu, em vez disso, diminuir formalmente a presença da ONU. O contingente militar da UNAMIR foi reduzido de 2.500 para meros 270 homens e suas atribuições foram “ajustadas” para agir somente como intermediários entre as partes para tentar obter um acordo de cessar-fogo; ajudar no recomeço da assistência humanitária; e monitorar os acontecimentos em Ruanda<sup>108</sup>. Parece inacreditável, mas foi isso que o Conselho de Segurança deliberou diante de um genocídio. Reduzida a um quantitativo irrisório de pessoal e de voluntários, a UNAMIR foi incapaz de impedir o genocídio ou de punir os perpetradores. Em aproximadamente 100 dias, mais de 800.000 Tutsis e Hutus moderados foram chacinados (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 137).

Um ano depois do genocídio em Ruanda, a situação enfrentada na Bósnia também não ia bem. Forças sob o comando da ONU, levemente armadas, exerciam um papel essencialmente imparcial quando não existia, na realidade, paz alguma para se manter. Com a deterioração da situação, o Conselho de Segurança decretou a existência de *safe areas* ao redor de cinco vilas bósnias<sup>109</sup> e da cidade de Sarajevo, ao passo que foi concedido à UNPROFOR um mandato ambíguo para deter ataques contra as *safe areas*, “[...] agindo em legítima defesa, para tomar as medidas necessárias, incluindo o uso da força, em resposta a bombardeamentos contra as *safe areas* por qualquer das partes ou a incursões armadas dentro delas [...]”<sup>110</sup> (UNITED NATIONS, 1993b, p. 3, tradução nossa). Ao mesmo tempo, uma evidente autorização geral foi concedida aos Estados-membros, agindo nacionalmente ou através de organizações regionais (no caso a OTAN), a tomar “todas as medidas necessárias,

---

<sup>108</sup> Ver UN Res. 912/94 SC, de 21 de abril de 1994. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/190/85/PDF/N9419085.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 set. 2009.

<sup>109</sup> *Bihac, Gorazde, Srebrenica, Tuzla e Zepa* (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 136).

<sup>110</sup> Ver UN Res. 836/93 SC, de 4 de junho de 1993 (original em inglês).

por meio do uso do poder aéreo, dentro e ao redor das *safe areas* na República da Bósnia-Herzegóvina, para apoiar a UNPROFOR na execução de seu mandato [...]”<sup>111</sup> (UNITED NATIONS, 1993b, p. 3, tradução nossa). Estas ações detiveram ataques no curto prazo, entretanto, quando os sérvios-bósnios decidiram invadir as *safe areas*, a UNPROFOR não tinha a capacidade para impedi-los.

Somente em Srebrenica, entre 06 e 16 de julho de 1995, os sérvios-bósnios apoderaram-se da suposta *safe area*, sobrepujando um pequeno contingente de tropas holandesas da UNPROFOR, que não ofereceu resistência. As tropas holandesas assistiram passivamente, enquanto os sérvios-bósnios perseguiram e aprisionavam a população na cidade e a do campo de refugiados da ONU em Potocari, bem como a que fugia para os montes, numa tentativa desesperada de chegar a Tuzla (PINTO, 2007, p. 13). A seguir, os homens foram separados das mulheres e crianças. Elas, cerca de 23.000 mulheres muçulmanas bósnias, foram expulsas e enviadas para Tuzla. Eles, cerca de 7.500 homens e adolescentes muçulmanos, foram capturados e executados em massa, sem qualquer oposição por parte da ONU (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 136-137).

A queda de Srebrenica foi um exemplo contundente da dissociação entre retórica e decisão do Conselho de Segurança. O contingente holandês incumbido de proteger Srebrenica, por exemplo, não tinha um mandato para usar a força em defesa da *safe area*, e sim, apenas para se defender. Ademais, as tropas mantenedoras da paz não tinham os equipamentos nem o apoio necessário para serem capazes de proteger Srebrenica, mesmo se elas quisessem.

O massacre em Srebrenica e os subseqüentes ataques em Zepa, Gorazde e Bihac levaram o Conselho de Segurança a repensar a sua estratégia para os Bálcãs. Prontamente, o Reino Unido e a França desdobraram na Bósnia uma *Rapid Reaction Force* (RRF) da OTAN,

---

<sup>111</sup> Ver UN Res. 836/93 SC, de 4 de junho de 1993 (original em inglês).

melhor equipada e com regras de engajamento muito mais robustas. Após considerável pressão dos Estados Unidos, em 30 de agosto de 1995, a OTAN iniciou a Operação *Deliberate Force*, que consistiu em uma campanha aérea ininterrupta contra os sérvios-bósnios, com o suporte de artilharia terrestre da RRF, em apoio a uma aliança croata-muçulmana. Tais ações representaram o fim da manutenção da paz na Bósnia e o começo da imposição da paz (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 137).

Referente ao fracasso das *safe areas* na Bósnia, Chesterman (2004, p. 108-109) destaca que a ONU falhou no aprendizado de duas lições da Somália: a questão da imparcialidade no trato com as partes de um conflito como um princípio básico de uma operação de manutenção da paz – o que não significa ser neutro na execução do mandato – e que o comando da ONU em uma operação não é uma estrutura adequada à imposição da paz. Assim, no lugar da ONU, as potências ocidentais optaram por empregar a força por intermédio da OTAN, tendo como base o Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas<sup>112</sup>. O sucesso dos ataques aéreos da OTAN, no final de 1995, em coagir as partes a irem à mesa de negociações em Dayton, Ohio, fortaleceram este ponto de vista. Enfim, o Acordo de Paz de Dayton foi implementado e mantido pela IFOR<sup>113</sup> e depois SFOR<sup>114</sup>, que eram forças multinacionais da OTAN autorizadas, mas independentes do Conselho de Segurança da ONU.

Tais fatos, segundo Chesterman (2004, p. 109) deram origem a três políticas de mudanças. Primeiro, a rígida dicotomia entre manutenção da paz e imposição da paz foi reafirmada, notavelmente pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, no seu documento *Suplemento a uma Agenda para a Paz*<sup>115</sup>, de 25 de janeiro de 1995. Em segundo,

---

<sup>112</sup> O Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas estabelece o inter-relacionamento da ONU com organizações regionais de segurança e os procedimentos a serem observados quando elas forem empregadas em ações coercitivas, destinadas à manutenção da paz e da segurança internacionais (HUSEK, 2007, p. 330-331).

<sup>113</sup> IFOR – *Implementation Force* (Bósnia).

<sup>114</sup> SFOR – *Stabilization Force* (Bósnia).

<sup>115</sup> Ver o documento A/50/60 – S/1995/1 do Secretário-Geral da ONU, de 25 de janeiro de 1995. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement>. Acesso em: 17 set. 2009.

as subseqüentes operações de imposição da paz foram sujeitadas ao comando de contingentes nacionais, com a obrigação de informar ao Conselho as ações tomadas em seu nome. Em terceiro lugar, o conflito na Bósnia foi considerado como prova de que a superioridade do poder aéreo pode proporcionar uma solução hábil a um conflito em terra, por coagir as partes beligerantes a negociar.

Os desastres na Somália, Ruanda e Bósnia causaram ou foram em parte causados (no caso de Ruanda) por um retraimento nas operações de manutenção da paz da ONU, tão intenso quanto a tripla transformação que ocorreu entre 1988 e 1993. Em julho de 1993, 78.444 soldados capacetes azuis estavam distribuídos ao redor do mundo<sup>116</sup>, o maior pico registrado até então. Quatro anos depois, em agosto de 1997, este número caiu para menos de 20.000 e continuou em queda até atingir o menor registro da década, em junho de 1999, com apenas 12.084 soldados operando sob os auspícios da ONU<sup>117</sup>. Significativo, também, foi a tendência demonstrada pelo Conselho de Segurança, nessa época, de permanecer relutante quanto a autorização de novas missões. Entre 1995 e o início de 1999, o Conselho criou somente três novas missões em lugares onde a ONU ainda não tinha se envolvido (MINUGUA<sup>118</sup>, MINURCA<sup>119</sup> e UNOMSIL<sup>120</sup>). Mesmo assim, eram missões pequenas, tanto a MINUGUA na Guatemala, a MINURCA na República Centro Africana, quanto a UNOMSIL em Serra Leoa estavam limitadas a cerca de 200 pessoas.

No *Suplemento a uma Agenda para a Paz*, publicado antes dos fatídicos acontecimentos em Srebrenica, Boutros-Ghali argumentou que as experiências dos três anos anteriores tinham prejudicado a credibilidade do Conselho de Segurança e da ONU, como um todo, porque o Conselho tinha adotado decisões que não podiam ser cumpridas, uma vez que

---

<sup>116</sup> Dado disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/chart.pdf>. Acesso em: 22 set. 2009.

<sup>117</sup> Dados disponíveis em: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly\\_Summary.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly_Summary.pdf). Acesso em 22 set. 2009.

<sup>118</sup> MINUGUA – *United Nations Verification Mission in Guatemala* (1997).

<sup>119</sup> MINURCA – *United Nations Mission in the Central African Republic* (1998-2000).

<sup>120</sup> UNOMSIL – *United Nations Observer Mission in Sierra Leone* (1998-1999).

as tropas necessárias não estavam disponíveis. Segundo Boutros-Ghali, no futuro, seria recomendável estabelecer a viabilidade das tropas e equipamentos necessários, antes que fosse decidida a criação de uma nova operação de manutenção da paz ou designada uma nova tarefa a uma missão existente (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 23). Além disso, uma carência de fundos impusera severos constrangimentos à capacidade da ONU de desdobrar tropas, no tempo desejado, para operações que tinham sido recentemente aprovadas.

A falta de vontade política por parte dos membros permanentes do Conselho de Segurança, combinada com a incapacidade institucional da ONU de lidar com as transformações das operações de manutenção da paz contribuíram, desse modo, para uma seqüência de fracassos dispendiosos e de grande impacto. Isto levou muitos Estados a mitigar seus entusiasmos anteriores com relação à atuação da ONU como o principal agente da paz e segurança internacionais e também às atividades de manutenção da paz, por si. Por um lado, alguns Estados começaram a fazer maior uso de Organizações Regionais e Alianças, ou a agir unilateralmente, em vez de submeter-se à vontade da ONU. Por outro lado, na maior parte da segunda metade dos anos 1990, outros Estados mostravam-se relutantes para engajar em qualquer forma de operação de manutenção da paz, a despeito do prosseguimento da violência em muitas partes do mundo.

### **2.6.3 Dilemas da Intervenção Humanitária**

Desde o fim da Guerra Fria, em territórios que variam do norte do Iraque ao Timor-Leste, uma sucessão de situações urgentes envolvendo o sofrimento em massa de indivíduos ocasionaram intervenções militares externas, que foram justificadas, largamente, por razões humanitárias. Ocorreram também situações, como em Ruanda e na Bósnia, nas quais havia motivos nítidos para tais intervenções, contudo, ou não foram seguidas por ações

concretas ou foram tomadas ações que se mostraram insuficientes ou tardias. Todas estas situações implicaram no envolvimento da ONU em numerosos e complexos casos, que a levaram a atuar em um número sem precedentes de operações de paz e a adquirir um papel central nos debates políticos relacionados com a intervenção humanitária e de suas implicações para a Organização. Cabe ressaltar que, conforme a avaliação de Adam Roberts (2004, p. 71), alguns Estados-membros discordam fortemente entre si, sobre essa questão, e que diversos órgãos do sistema ONU possuem visões e atribuições diferentes, e às vezes opostas, a esse respeito.

Segundo o entendimento clássico de R. J. Vincent<sup>121</sup> (1974, *apud* WHEELER; BELLAMY, 2006, p. 557), intervenção foi definida como:

Atividade empreendida por um Estado, um grupo dentro de um Estado, um grupo de Estados ou uma organização internacional que interfere coercitivamente nos assuntos internos de outro Estado. Ela é um acontecimento aparte, tendo um começo e um fim, e visa à estrutura autoritária do Estado alvo. Ela não é necessariamente legal ou ilegal, mas infringe um padrão convencional das relações internacionais<sup>122</sup>. (VINCENT, 1974, p. 13, tradução nossa).

Em sua obra, Vincent não escrevia especificamente sobre intervenção humanitária, mas sua definição sintetiza a visão tradicional do conceito em questão. Tradicionalmente, a intervenção tem sido definida em função de uma ruptura coercitiva nos alicerces da soberania de um Estado. Tal ruptura transgride não só a norma básica de soberania, mas também seu corolário lógico, a regra de não-intervenção, fundamentada no Direito Internacional Consuetudinário e codificada no Artigo 2(7) da Carta das Nações Unidas<sup>123</sup>, que proíbe a ONU de intervir em assuntos que estão essencialmente dentro da

<sup>121</sup> VINCENT, R. J. *Nonintervention and International Order*. Princeton: Princeton University Press, 1974.

<sup>122</sup> “Activity undertaken by a state, a group within a state, a group of states or an international organization which interferes coercively in the domestic affairs of another state. It is a discrete event having a beginning and an end, and it is aimed at the authority structure of the target state. It is not necessarily lawful or unlawful, but it does break a conventional pattern of international relations” (VINCENT, 1974, p. 13).

<sup>123</sup> Artigo 2(7) da Carta das Nações Unidas: “Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os

jurisdição doméstica de qualquer Estado. A descrição de intervenção supracitada não oferece um julgamento definitivo sobre sua legalidade, que é uma questão muito controversa em relação à intervenção humanitária. Segundo Nicholas Wheeler e Alex Bellamy (2006, p. 557), a maioria dos juristas internacionais afirmam que a proibição da ameaça ou do uso da força contida no Artigo 2(4) da Carta<sup>124</sup> torna ilegal a intervenção humanitária forçosa e violenta. Porém, conforme argumentação dos mesmos autores, esta posição é contestada pelos juristas que defendem a existência de um direito legal de intervenção humanitária na sociedade de Estados, cuja base deriva tanto do Direito Internacional Consuetudinário como da Carta das Nações Unidas.

O problema central da dificuldade da ONU com relação à intervenção humanitária está contido em um paradoxo. Em seus primeiros 45 anos, a ONU esteve associada firmemente com o princípio de não-intervenção nos assuntos internos dos Estados soberanos, um fato que ajuda a explicar o apoio que ela recebia dos governos de Estados que foram ex-colônias. Entretanto, no pós-Guerra Fria, a ONU passou a ser associada, freqüentemente e pelo menos parcialmente, com um padrão de intervencionismo por causas humanitárias (ROBERTS, 2004, p. 71). Concebida com o intuito de ser uma instituição para o não uso da força, ela se tornou um instrumento para o uso da força.

O ponto de partida teórico em discussão é que ainda não existe, e provavelmente não pode existir, uma resposta geral e definitiva no Direito Internacional para a questão perene se os Estados têm o direito de intervenção humanitária no sentido clássico do termo (ROBERTS, 2004, p. 72). Os Estados e indivíduos continuam a ter pontos de vistas radicalmente diferentes do problema, contudo, dentro do âmbito da ONU, a pergunta tem

---

membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII" (HUSEK, 2007, p. 315).

<sup>124</sup> Artigo 2(4) da Carta das Nações Unidas: "Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas" (HUSEK, 2007, p. 314).

adquirido certas dimensões, algumas das quais passíveis de serem respondidas. As intervenções humanitárias têm afetado a ONU profundamente, não só porque elas são objeto de um tema controverso, mas também porque elas provaram ser, ocasionalmente, uma prática necessária e quase sempre problemática.

## **2.7 O Processo de Reforma das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**

Em 1º de janeiro de 1997, Kofi Annan, um ganense, tornou-se o sétimo Secretário-Geral das Nações Unidas. Ele adotou uma visão das obrigações e atribuições da ONU, em relação às operações de manutenção da paz, muito mais ampla do que a de qualquer Secretário-Geral anterior. Tal característica foi inspirada, até certo ponto, por uma análise mais coerente da natureza das operações de paz, porém, o fator mais notável parece ter sido o fato de que, como Secretário-Geral Adjunto para Operações de Manutenção da Paz<sup>125</sup>, ele foi, em parte, responsável pelas tragédias em Ruanda e na Bósnia, as quais, na sua opinião, tinham manchado a credibilidade e o prestígio moral das Nações Unidas (FINDLAY, 2002, p. 326).

Annan, como Secretário-Geral, argumentou posteriormente que a ONU precisava desenvolver um novo paradigma para as operações de paz, que incluiria medidas para induzir o consentimento, junto com a capacitação adequada para o desdobramento de tropas. Questionando os princípios tradicionais da manutenção da paz, ele afirmou que a consagrada máxima do consentimento das partes não estaria nem certa nem errada; ela seria, simplesmente, irrelevante (ANNAN, 1998, p. 172). Segundo Annan, embora muito da bibliografia de manutenção da paz trate o consentimento como uma variável independente, na realidade, a decisão das partes de concedê-lo jamais é tomada em um vazio, mas é uma

---

<sup>125</sup> Kofi Annan exerceu o cargo de Secretário-Geral Adjunto para Operações de Manutenção da Paz no período de março de 1993 a dezembro de 1996 (RUSIC – Centro Regional de Informação da ONU em Bruxelas). Disponível em: [http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg\\_SP/Barra\\_Escolha/ONU\\_KofiAnnan.htm](http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg_SP/Barra_Escolha/ONU_KofiAnnan.htm). Acesso em: 28 set. 2009.

função de alternativas: “se o consentimento carrega com ele determinadas recompensas e a falta de consentimento carrega determinados custos, isto obviamente afeta a decisão se o consentimento será concedido, ou não”<sup>126</sup> (ANNAN, 1998, p. 173, tradução nossa). Conseqüentemente, uma missão da ONU deve, tanto quanto ter a aprovação das grandes potências, estar capacitada a possuir um repertório mesclado de custos e recompensas a sua disposição na área de atuação. Annan usou os termos “indução coercitiva” (referente aos custos), para incluir o uso da força e outros tipos de sanções, e “indução positiva” (referente às recompensas), que incluiria ações cívicas e incentivos para a paz. Contudo, ele advertiu que essas ações, ou “operações de indução”, deveriam ser realizadas com o mandato e a capacidade para conduzir, se necessário, operações ofensivas contra elementos recalcitrantes (ANNAN, 1998, p. 174).

Desde que se tornou Secretário-Geral, Annan aprofundou sua convicção de que tal estratégia era necessária e possível. Ele claramente se identificou com o que foi denominado de norma emergente de intervenção humanitária, desafiando aqueles que se opuseram à intervenção da OTAN no Kosovo, sob a alegação de que ela não tinha autorização do Conselho de Segurança, a perguntarem a si mesmos se, no caso de Ruanda, uma coalizão de Estados, que estivesse pronta para agir, mas sem autorização do Conselho de Segurança, não deveria ter interferido com o desenrolar do horror (FINDLAY, 2002, 327). Similarmente, porém, ele desafiou aqueles que apoiavam ações militares com propósitos humanitários, fora dos mecanismos instituídos pelo direito internacional, a considerar se tais ações correriam o risco de estabelecer precedentes perigosos, que confundiriam os critérios para decidir por quem e quando tais intervenções deveriam ser realizadas (NEWMAN, 2007, p. 189).

De acordo com a descrição de Findlay (2002, p. 327), Annan postulou quatro aspectos sobre intervenção que ele considerou serem lições importantes para o futuro.

---

<sup>126</sup> “If consent carries with it certain rewards and the failure of consent carries certain costs, this obviously affects the decision as to whether or not consent will be granted” (ANNAN, 1998, p. 173).

Primeiro, intervenção deveria ser definida da maneira mais abrangente possível, para incluir ações ao longo de um amplo *continuum*, desde as mais pacíficas até as mais coercivas, ao mesmo tempo em que reconhecia também que a intervenção armada era um resultado da falta de prevenção. Segundo, não apenas a definição de soberania, mas também as definições de interesse nacional dos Estados-membros suportariam o que diz respeito à ação efetiva em prol dos direitos humanos ou crises humanitárias, ou seja, os Estados deveriam, por esse motivo, ampliar suas definições de interesse nacional. Terceiro, no caso de uma intervenção vigorosa tornar-se necessária, o Conselho de Segurança deveria se mostrar à altura do desafio, pois sua credibilidade dependeria de seu poder dissuasório e de imposição. Finalmente, após o término de um conflito, é vitalmente importante que o compromisso com a paz seja tão forte como foi o compromisso com a guerra.

Porém, visivelmente, o Conselho de Segurança não estava pronto para assumir o desafio colocado pelo Secretário-Geral. Em setembro de 1999, o Conselho realizou um debate temático sobre a proteção de civis em conflitos armados<sup>127</sup>, mas a maioria de suas recomendações focou na prevenção de longo prazo, em vez de levar em consideração as implicações para as operações de paz da ONU, quando houvesse o enfrentamento de crimes contra a humanidade (UNITED NATIONS, 1999a, p. 3). Um ano depois, Annan expressou um certo grau de frustração, devido à falta de disposição dos Estados-membros para tratar da difícil questão de intervenção humanitária: “[...] se a reação ao meu discurso, no ano passado, para a Assembleia-Geral é algum guia, eu receio que nós podemos ainda nos mostrar incapazes de dar uma resposta crível à pergunta, sobre o que aconteceria na próxima vez que nós enfrentarmos algo comparável com um crime contra a humanidade”<sup>128</sup> (UNITED

<sup>127</sup> Ver UN Res. 1265/99 SC, de 17 de setembro de 1999. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/267/94/PDF/N9926794.pdf?OpenElement>. Acesso em: 28 set. 2009.

<sup>128</sup> “[...] if the reaction to my address last year to the General Assembly is any guide, I fear we may still prove unable to give a credible answer to the question of what happens next time we are faced with a comparable crime against humanity” (UNITED NATIONS, 2000a, p. 5).

NATIONS, 2000a, p. 5, tradução nossa). Contudo, ele foi ainda mais enfático ao fazer a pergunta novamente:

O reconhecimento de que muitos Estados têm sérias e legítimas preocupações acerca de intervenção não responde a pergunta que eu fiz em meu relatório, isto é, se a intervenção humanitária é, realmente, uma inaceitável agressão à soberania, como nós deveríamos reagir a Ruanda, a Srebrenica – a violações brutais e sistemáticas dos direitos humanos, que ofendem todo preceito moral de nossa humanidade comum? Em essência, o problema é de responsabilidade: em circunstâncias nas quais direitos humanos aceitos universalmente estão sendo violados em uma escala maciça, nós temos uma responsabilidade de agir<sup>129</sup>. (UNITED NATIONS, 2000a, p. 5, tradução nossa).

Tendo como base a prática adquirida com as operações de manutenção da paz realizadas nos anos 1990 e, principalmente, as lições extraídas das experiências fracassadas na Somália, Bósnia e Ruanda, a ONU começou a reconsiderar suas práticas de manutenção da paz com a divulgação dos Relatórios sobre Srebrenica<sup>130</sup> (novembro de 1999), sobre Ruanda<sup>131</sup> (dezembro de 1999) e, mais notavelmente, com a publicação do Relatório Brahimi<sup>132</sup> (agosto de 2000).

### 2.7.1 O Relatório sobre Srebrenica

Em novembro de 1999, Kofi Annan promulgou um relatório específico sobre a tragédia de Srebrenica, em julho de 1995. Extremamente bem detalhado, o relatório não só

---

<sup>129</sup> “Recognition that many States have serious and legitimate concerns about intervention does not answer the question I posed in my report, namely, if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity? In essence the problem is one of responsibility: in circumstances in which universally accepted human rights are being violated on a massive scale we have a responsibility to act” (UNITED NATIONS, 2000a, p. 5).

<sup>130</sup> Ver o documento A/54/549 da Assembleia Geral da ONU, de 15 de novembro de 1999. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica*. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/54/549](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/549). Acesso em: 24 set. 2009.

<sup>131</sup> Ver o documento S/1999/1257 do Conselho de Segurança, de 16 de dezembro de 1999. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1999/1257](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257). Acesso em: 24 set. 2009.

<sup>132</sup> Ver o documento A/55/305 – S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas (Relatório Brahimi). Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2000/809](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2000/809). Acesso em: 9 set. 2009.

abrangeu Srebrenica, como também traçou a história completa das “*safe areas*” na Guerra da Bósnia. O relatório concluiu que “por causa de erro, julgamento incorreto e incapacidade de reconhecer o alcance do mal que nos confrontou, nós deixamos de fazer a nossa parte para salvar as pessoas de Srebrenica da campanha sérvia de assassinato em massa”<sup>133</sup> (UNITED NATIONS, 1999b, p. 108, tradução nossa).

As lições que o relatório divulgou com relação ao uso da força foram muitas. Tomando conhecimento do fato de que as tropas holandesas da UNPROFOR, em Srebrenica, não atiraram nas tropas sérvias que invadiram a cidade, mas dispararam apenas artefatos pirotécnicos (tipo *flare*) e tiros de advertência por cima de suas cabeças, o relatório afirmou que se eles tivessem engajado os sérvios, seria possível que os eventos tivessem se desenrolado diferentemente (UNITED NATIONS, 1999b, p. 102). No entanto, o relatório reconheceu que os 150 homens da companhia holandesa estavam levemente armados e em posições indefensáveis e, além disso, enfrentavam 2.000 sérvios que avançavam com o apoio de viaturas blindadas e artilharia. O relatório concluiu que era impossível dizer, com toda a certeza, se uma ação mais enérgica teria salvado vidas e que ela poderia até ter feito mais mal do que bem. De acordo com o relatório, o Secretariado da ONU não foi útil àquela situação:

[...] em vez de tentar mobilizar a comunidade internacional, nós demos ao Conselho de Segurança a impressão de que a situação estava sob controle, e muitos de nós acreditávamos que era o caso. Um dia antes de Srebrenica cair, nós reportamos que os sérvios não estavam atacando, quando eles estavam. Nós relatamos que os bósnios tinham atirado em posições de bloqueio da UNPROFOR, quando foram os sérvios. Nós falhamos ao não mencionar pedidos urgentes para o apoio do poder aéreo<sup>134</sup>. (UNITED NATIONS, 1999b, p. 106, tradução nossa).

<sup>133</sup> “*Through error, misjudgment and inability to recognize the scope of evil confronting us, we failed to do our part to save the people of Srebrenica from the Serb campaign of mass murder*” (UNITED NATIONS, 1999b, p. 108).

<sup>134</sup> “[...] *rather than attempting to mobilize the international community, we gave the Security Council the impression that the situation was under control, and many of us believed that to be the case. The day before Srebrenica fell, we reported that the Serbs were not attacking when they were. We reported that the Bosnians had fired on UNPROFOR blocking positions when it was the Serbs. We failed to mention urgent requests for air power*” (UNITED NATIONS, 1999b, p. 106).

O relatório admitiu que, mesmo de acordo com a mais restritiva interpretação do mandato, o uso de apoio aéreo aproximado contra alvos sérvios atacantes estava claramente autorizado, uma vez que os sérvios já estavam atirando diretamente nos postos de comando das tropas holandeses, com disparos de tanques, cinco dias antes da queda do enclave. Em uma passagem do relatório bastante esclarecedora, o Secretário-Geral explicou que havia quatro razões principais porque quase toda a UNPROFOR e as lideranças da ONU estavam profundamente relutantes em escalar o uso da força, com o emprego do poder aéreo contra os sérvios (UNITED NATIONS, 1999b, p. 104). Primeiro, eles acreditavam que a ONU seria percebida como se tivesse entrado na guerra contra os sérvios, o que seria um passo potencialmente fatal para uma operação de “manutenção da paz”. Segundo, eles temiam perder o controle sobre o andamento das ações e não sabiam, caso os ataques aéreos fossem iniciados, se seriam capazes de interrompê-los. Terceiro, eles acreditavam que o emprego do poder aéreo romperia a missão primária da UNPROFOR, a assistência humanitária. E, por último, eles receavam que ocorressem represálias dos sérvios contra as tropas “mantenedoras da paz” (UNITED NATIONS, 1999b, p. 104).

O Secretário-Geral observou que muitos dos erros da ONU na Bósnia brotaram de um esforço sincero e, sem dúvida, bem-intencionado de tentar manter a paz e aplicar as regras de manutenção da paz, quando não havia paz para se manter:

Sabendo que qualquer outro curso de ação colocaria em risco as vidas de nossas tropas, nós tentamos criar – ou imaginar – um ambiente no qual os princípios de manutenção da paz – acordo entre as partes, consentimento e imparcialidade – poderiam ser sustentados. Nós tentamos estabilizar a situação na região por meio de acordos de cessar-fogo, os quais nos aproximaram dos sérvios, que controlavam a maior porção do território. Nós procuramos evitar o uso da força, exceto em legítima defesa, o que nos causou conflito com os defensores das *safe areas*, cuja segurança dependia do nosso uso da força<sup>135</sup>. (UNITED NATIONS, 1999b, p. 105, tradução nossa).

---

<sup>135</sup> “*Knowing that any other course of action would jeopardize the lives of our troops, we tried to create – or imagine – an environment in which the tenets of peacekeeping – agreement between the parties, deployment by consent and impartiality – could be upheld. We tried to stabilize the situation on the ground through ceasefire agreements, which brought us close to the Serbs, who controlled the larger portion of the land. We tried to eschew the use of force except in self-defence, which brought us into conflict with the defenders of the safe areas, whose safety depended on our use of force*” (UNITED NATIONS, 1999b, p. 105).

Quanto ao uso futuro de *safe areas*, o Secretário-Geral exigiu que elas deveriam ser verdadeiramente “seguras” e inteiramente defendidas por uma força militar digna de crédito (UNITED NATIONS, 1999b, p. 107). As *safe areas* foram estabelecidas pelo Conselho de Segurança sem o consentimento das partes e não eram áreas protegidas nem refúgios seguros, no sentido do Direito Internacional Humanitário ou em qualquer sentido militar.

Sobre o uso da força, de modo mais amplo, Annan concluiu que a comunidade internacional, como um todo, devia assumir a responsabilidade pela recusa prolongada de usar a força nas fases iniciais da guerra. Os membros do Conselho de Segurança e governos de outros Estados contribuíram para a demora no uso da força, assim como fizeram o Secretariado e a UNPROFOR. No caso do Secretariado, a demora foi, pelo menos em parte, devido à falha para compreender inteiramente a verdadeira natureza do objetivo dos sérvios e à tendência de conceder equivalência moral a todas as partes (UNITED NATIONS, 1999b, p. 107).

Reconhecendo o seu próprio papel na ocasião, como Secretário-Geral Adjunto para Operações de Manutenção da Paz, Annan pediu desculpas pelas falhas da ONU, concluindo que “a lição principal de Srebrenica é que um atentado deliberado e sistemático para aterrorizar, expulsar ou assassinar um povo inteiro deve ser enfrentado decisivamente, com todos os meios necessários, e com a vontade política para sustentar as ações até o seu fim lógico”<sup>136</sup> (UNITED NATIONS, 1999b, p. 108, tradução nossa). Ele terminou seu relatório com um desafio para que os Estados-membros da ONU clarificassem e aperfeiçoassem a capacitação da Organização para responder a conflitos semelhantes:

---

<sup>136</sup> “The cardinal lesson of Srebrenica is that a deliberate and systematic attempt to terrorize, expel or murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with the political will to carry the policy through to its logical conclusion” (UNITED NATIONS, 1999b, p. 108).

Eu tenho a intenção de tratar de tais controvérsias, como o abismo entre mandato e meios; a inadequação da dissuasão simbólica diante de uma campanha sistemática de violência; a ambivalência dentro das Nações Unidas a respeito do papel da força em busca da paz; uma ideologia institucional de imparcialidade quando confrontada com atentados de genocídio; e uma série de questões doutrinárias e institucionais que vão ao âmago da capacidade das Nações Unidas para manter a paz e ajudar a proteger populações civis de um conflito armado<sup>137</sup>. (UNITED NATIONS, 1999b, p. 108, tradução nossa).

### 2.7.2 O Relatório sobre Ruanda

Em dezembro de 1999, mais um exercício de investigação minuciosa foi divulgado pela ONU, com a publicação do Relatório do Inquérito Independente sobre as Ações das Nações Unidas durante o Genocídio de 1994 em Ruanda<sup>138</sup>. Submetido a apreciação do Conselho de Segurança, o relatório culpou o sistema ONU como um todo pela calamidade, mas descreveu a falta de vontade política no Conselho de Segurança como o maior obstáculo para o trabalho da ONU na manutenção da paz. O relatório afirmou que “Ruanda provou ser um momento crítico na manutenção da paz das Nações Unidas, e tornou-se um símbolo da falta de vontade política para se comprometer com a manutenção da paz, e acima de tudo, para correr riscos no campo”<sup>139</sup> (UNITED NATIONS, 1999c, p. 39, tradução nossa).

Quanto ao desempenho da UNAMIR e à possibilidade de que ela pudesse usar a força, o inquérito concluiu que a referida missão não fora planejada, dimensionada ou instruída de modo que se preparasse para uma função assertiva e proativa para lidar com um processo de paz em sérias dificuldades. O tamanho da missão foi menor do que as

---

<sup>137</sup> “I have in mind addressing such issues as the gulf between mandate and means; the inadequacy of symbolic deterrence in the face of a systematic campaign of violence; the pervasive ambivalence within the United Nations regarding the role of force in the pursuit of peace; an institutional ideology of impartiality when confronted with attempted genocide; and a range of doctrinal and institutional issues that go to the heart of the United Nations ability to keep the peace and help protect civilian populations from armed conflict” (UNITED NATIONS, 1999b, p. 108).

<sup>138</sup> “Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda”.

<sup>139</sup> “Rwanda was to prove a turning point in United Nations peacekeeping, and came to symbolize a lack of political will to commit to peacekeeping, and above all, to take risks in the field” (UNITED NATIONS, 1999c, p. 39).

recomendações originais sugeriram, ela foi estabelecida lentamente e foi cercada por dificuldades administrativas e operacionais de pessoal e de material. Além disso, o mandato da missão foi concebido com base numa análise do processo de paz que se comprovou errônea e não foi corrigida, a despeito dos significativos sinais de alerta de que o mandato original tinha se tornado inadequado (UNITED NATIONS, 1999c, p. 30).

O relatório concordou com o General Dallaire (*Force Commander* da UNAMIR) e outros observadores de que uma força de 2.500 homens, corretamente organizada, equipada e comissionada, poderia ter sido capaz de deter, ou pelo menos de restringir, os massacres (UNITED NATIONS, 1999c, p. 30). Ele ainda asseverou que, ao se defrontar com o risco de genocídio, e depois com a sistemática execução do genocídio, a ONU tinha uma obrigação de agir que deveria transcender os princípios tradicionais de manutenção da paz (UNITED NATIONS, 1999c, p. 50). A contribuição mais notável do relatório com a ruptura do pensamento tradicional a respeito de operações de manutenção da paz, foi ter enunciado o que, anteriormente, tinha sido apenas subentendido; de que, independente de estar escrito explicitamente, ou não, em um mandato, a obrigação de proteger civis, uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas deve estar preparada para “[...] responder à percepção e à expectativa de proteção criada por sua própria presença”<sup>140</sup> (UNITED NATIONS, 1999c, p. 51, tradução nossa).

O inquérito recomendou uma série de reformas para aprimorar a atividade de manutenção da paz da ONU, muitas das quais já tinham sido feitas antes. As mais importantes, relacionadas ao uso da força, foram o aperfeiçoamento da proteção aos civis em situações de conflito; regras de engajamento mais claras; um fluxo de informações mais efetivo dentro do sistema ONU, mormente para o Conselho de Segurança; e a coordenação

---

<sup>140</sup> “[...] respond to the perception and the expectation of protection created by its very presence” (UNITED NATIONS, 1999c, p. 51).

das operações nacionais de evacuação de civis com a missão da ONU na região (UNITED NATIONS, 1999c, p. 53-54).

Em consequência do inquérito, Kofi Annan desculpou-se, pela segunda vez em um ano, por causa das ações (e inações) da ONU, inclusive pela sua atuação individual. Em uma nota à imprensa, ou *press release*<sup>141</sup>, ele reconheceu: “havia uma Força das Nações Unidas no país, na ocasião, mas ela não tinha o mandato nem estava equipada para o tipo de ação vigorosa que teria sido necessária para impedir ou deter o genocídio”<sup>142</sup> (UNITED NATIONS, 1999d, p. 1, tradução nossa). Em uma conclusão reveladora, ele declarou que:

Ambos relatórios – o meu próprio sobre Srebrenica e esse do Inquérito Independente sobre Ruanda – refletem uma profunda determinação de apresentar a verdade a respeito destas calamidades. Dentre todos os meus objetivos como Secretário-Geral, não há nenhum que eu esteja mais profundamente comprometido do que o de capacitar as Nações Unidas a nunca mais falhar na proteção a uma população civil contra genocídio ou assassinato em massa<sup>143</sup>. (UNITED NATIONS, 1999d, p. 2, tradução nossa).

### 2.7.3 O Relatório Brahimi

Conforme a missão em Serra Leoa começava a desenredar, revelando de novo o pouco progresso que tinha sido feito, Kofi Annan prometeu em seu Relatório do Milênio<sup>144</sup>, de março de 2000, que ele estabeleceria um painel de alto nível para rever todos os aspectos das operações de paz, do doutrinário ao logístico. Destarte, o Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas foi convocado no mesmo mês. Dirigido pelo ex-Ministro de Relações

<sup>141</sup> Ver o documento *Press Release* SG/SM/7263 – AFR/196 do Secretário-Geral da ONU, de 16 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991216.sgsm7263.doc.html>. Acesso em: 5 out. 2009.

<sup>142</sup> “*There was a United Nations force in the country at the time, but it was neither mandated nor equipped for the kind of forceful action which would have been needed to prevent or halt the genocide*” (UNITED NATIONS, 1999d, p. 1).

<sup>143</sup> “*Both reports – my own on Srebrenica and that of the Independent Inquiry on Rwanda – reflect a profound determination to present the truth about these calamities. Of all my aims as Secretary-General, there is none to which I feel more deeply committed than that of enabling the United Nations never again to fail in protecting a civilian population from genocide or mass slaughter*” (UNITED NATIONS, 1999d, p. 2).

<sup>144</sup> Ver ANNAN, Kofi A. “*We the Peoples*”: *the role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> century*. Nova York: Department of Public Information, 2000, p. 49. Disponível em: <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>. Acesso em: 5 out. 2009.

Exteriores da Argélia, Lakhdar Brahimi, o painel foi constituído por especialistas internacionais em operações de manutenção da paz, construção da paz, desenvolvimento e assistência humanitária. Durante a elaboração do trabalho, foram realizadas empreendidas cerca de 200 entrevistas, visitadas as mais recentes operações de manutenção da paz e mantidas discussões com todos os departamentos da ONU. Seu produto final, popularmente conhecido como Relatório Brahimi, apresentado em agosto de 2000, constituiu a mais abrangente e profunda investigação da atividade de manutenção da paz da ONU em sua história. Reforçando as conclusões dos relatórios a respeito de Ruanda e Srebrenica, ele começou a contestar algumas das mais apreciadas noções da ONU sobre a manutenção da paz.

Enquanto admitia que “existem muitas tarefas que as forças de manutenção da paz das Nações Unidas não devem ser chamadas para empreender e muitos lugares que elas não devem ir”<sup>145</sup> (BRAHIMI, 2000, p. 1, tradução nossa), o relatório afirmava que quando a ONU for enviar suas forças para sustentar a paz, “[...] elas devem estar preparadas para enfrentar as forças remanescentes da guerra e violência, com a competência e a determinação de derrotá-las”<sup>146</sup> (BRAHIMI, 2000, p. 1, tradução nossa). Embora o uso da força possa criar somente o espaço para que a paz seja construída, nenhum conjunto de boas intenções poderia substituir, segundo o relatório, “[...] a capacidade fundamental de projetar uma força crível, especialmente para que uma operação de manutenção da paz complexa seja bem-sucedida”<sup>147</sup> (BRAHIMI, 2000, p. viii, tradução nossa).

O Relatório Brahimi reiterou que os princípios tradicionais do consentimento, imparcialidade e o uso da força somente em legítima defesa deveriam permanecer como o

---

<sup>145</sup> “*There are many tasks which United Nations peacekeeping forces should not be asked to undertake and many places they should not go*” (BRAHIMI, 2000, p. 1).

<sup>146</sup> “[...] *they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence, with the ability and determination to defeat them*” (BRAHIMI, 2000, p. 1).

<sup>147</sup> “[...] *the fundamental ability to project credible force if complex peacekeeping, in particular, is to succeed*” (BRAHIMI, 2000, p. viii).

alicerce das operações de paz. Entretanto, desde que a experiência demonstrou que em conflitos intra-estatais o consentimento poderia ser manipulado, os outros dois princípios teriam que ser adaptados em conformidade com o primeiro. A imparcialidade teria que significar a aderência aos princípios da Carta das Nações Unidas, em vez da persistência em tratar todas as partes como se elas fossem moralmente equivalentes. De acordo com o Painel:

O Painel concorda que o consentimento das partes locais, a imparcialidade e o uso de força somente em legítima defesa devem permanecer os princípios basilares da manutenção da paz. A experiência mostra, contudo, que no contexto de conflitos intra-estatais/transnacionais, o consentimento pode ser manipulado de muitas maneiras. A imparcialidade para as operações das Nações Unidas deve, portanto, significar a adesão aos princípios da Carta: onde uma parte de um acordo de paz está claramente e indiscutivelmente violando seus termos, a continuação do mesmo tratamento a todas as partes pelas Nações Unidas pode, no melhor caso, resultar em ineficácia e, no pior, pode significar cumplicidade com o mal<sup>148</sup>. (BRAHIMI, 2000, p. ix, tradução nossa).

O relatório concluiu que “nenhum fracasso causou maior dano à reputação e à credibilidade das operações de manutenção da paz das Nações Unidas nos anos 1990, do que sua relutância em distinguir vítima de agressor”<sup>149</sup> (BRAHIMI, 2000, p. ix, tradução nossa). Em suma, o Secretariado deveria dizer ao Conselho de Segurança o que ele precisava ouvir, não o que ele queria ouvir; e o Conselho, por sua vez, deveria se antecipar aos casos de pior cenário e planejar de acordo.

O Painel recomendou com veemência que, uma vez desdobradas, unidades militares sob o comando da ONU deviam ser capazes de se autodefenderem, de defenderem outros componentes e o mandato da missão e, para tal, os mandatos deveriam especificar uma autorização para a operação usar a força. As regras de engajamento deveriam ser “[...]”

---

<sup>148</sup> “The Panel concurs that consent of the local parties, impartiality and the use of force only in self-defence should remain the bedrock principles of peacekeeping. Experience shows, however, that in the context of intra-state/transnational conflicts, consent may be manipulated in many ways. Impartiality for United Nations operations must therefore mean adherence to the principles of the Charter: where one party to a peace agreement clearly and incontrovertibly is violating its terms, continued equal treatment of all parties by the United Nations can in the best case result in ineffectiveness and in the worst may amount to complicity with evil” (BRAHIMI, 2000, p. ix).

<sup>149</sup> “No failure did more to damage the standing and credibility of United Nations peacekeeping in the 1990s than its reluctance to distinguish victim from aggressor” (BRAHIMI, 2000, p. ix).

suficientemente robustas e não obrigar os contingentes da ONU a cederem a iniciativa a seus agressores”<sup>150</sup> (BRAHIMI, 2000, p. x, tradução nossa). Ademais, as regras de engajamento não deveriam limitar os contingentes a respostas do tipo golpe e contra-golpe, mas permitir “[...] respostas suficientes para silenciar uma fonte de fogo letal direcionada às tropas das Nações Unidas ou às pessoas que elas estão incumbidas de proteger [...]”<sup>151</sup> (BRAHIMI, 2000, p. 9, tradução nossa). As forças da ONU deveriam ser maiores e melhor equipadas para se tornarem “[...] uma ameaça dissuasória e crível, em contraste com a simbólica e não ameaçadora presença que caracteriza a manutenção da paz tradicional”<sup>152</sup> (BRAHIMI, 2000, p. 9, tradução nossa). Brahimi defendia que “as forças das Nações Unidas para operações complexas deveriam ser dimensionadas e configuradas, de modo a não deixar dúvida, nas mentes dos supostos *spoilers*, sobre qual das duas formas de lidar com eles [tradicional ou complexa] a Organização tinha adotado”<sup>153</sup> (BRAHIMI, 2000, p. 9, tradução nossa).

Obviamente, tendo Ruanda e Srebrenica em mente, o relatório propôs que os contingentes de manutenção da paz da ONU, sejam eles de tropas ou de polícia, que forem testemunhas de violência contra civis, deveriam ser previamente autorizados, dentro de suas capacidades, a agir para cessá-la. O Painel reiterou a conclusão do Relatório sobre Ruanda de que tal ação deveria ser coerente com “[...] a percepção e a expectativa de proteção criada pela própria presença de uma operação”<sup>154</sup> (BRAHIMI, 2000, p. 11, tradução nossa).

Escrito nas entrelinhas, a defesa de Brahimi por forças mais robustas e rapidamente desdobráveis, com capacidade dissuasória, significava uma exigência a ponto da

---

<sup>150</sup> “[...] sufficiently robust and not force United Nations contingents to cede the initiative to their attackers” (BRAHIMI, 2000, p. x).

<sup>151</sup> “[...] ripostes sufficient to silence a source of deadly fire that is directed at United Nations troops or at the people they are charged to protect [...]” (BRAHIMI, 2000, p. 9).

<sup>152</sup> “[...] a credible deterrent threat, in contrast to the symbolic and non-threatening presence that characterizes traditional peacekeeping” (BRAHIMI, 2000, p. 9).

<sup>153</sup> “United Nations forces for complex operations should be sized and configured so as to leave no doubt in the minds of would-be spoilers as to which of the two approaches the Organization has adopted” (BRAHIMI, 2000, p. 9).

<sup>154</sup> “[...] the perception and the expectation of protection created by [an operation’s] very presence” (BRAHIMI, 2000, p. 11).

ONU possuir uma capacidade de imposição da paz. Ao mesmo tempo em que o relatório disse para a ONU não fazer a guerra – que deveria ser deixada para coalizões de Estados voluntários, autorizadas pelo Conselho de Segurança, de acordo com o Capítulo VII da Carta (BRAHIMI, 2000, p. 10) – ele foi deliberadamente vago sobre se a ONU poderia se tornar capaz de fazer a imposição da paz.

Depois que Annan apresentou o Relatório Brahimi à Assembléia Geral e ao Conselho de Segurança, em 21 de agosto de 2000, várias partes componentes do sistema ONU começaram a assimilar e a implementar parte das recomendações. O Conselho de Segurança expressou um amplo apoio ao relatório e comprometeu-se a tratar com rapidez dos assuntos que caíram dentro de sua área de responsabilidade<sup>155</sup> (UNITED NATIONS, 2000b, p. 3). Por intermédio da Resolução 1327/00, de 13 de novembro de 2000, o Conselho concordou em atribuir às missões futuras mandatos claros, críveis e exequíveis, reconhecendo a importância das operações de manutenção da paz terem, quando necessário, credibilidade dissuasória<sup>156</sup> (UNITED NATIONS, 2000d, p. 1). Outras iniciativas do Conselho incluíram a Resolução 1353/01, de 13 de junho de 2001, anunciando um novo formato para o envolvimento do Secretariado no planejamento de operações de paz<sup>157</sup> (UNITED NATIONS, 2001a, p. 3), como também o incentivo ao debate sobre a questão do encerramento de operações e a importância de assegurar uma transição suave da fase de conflito em uma região – onde for desdobrada uma operação de paz – para a fase pós-conflito. Sem dúvida, a aprovação do Conselho de Segurança ao Relatório Brahimi evidenciou as suas próprias experiências, obtidas nas tentativas de prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos.

---

<sup>155</sup> Ver UN Res. 1318/00 SC, de 7 de setembro de 2000. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/634/66/PDF/N0063466.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 out. 2009.

<sup>156</sup> Ver UN Res. 1327/00 SC, de 13 de novembro de 2000. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/745/04/PDF/N0074504.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 out. 2009.

<sup>157</sup> Ver UN Res. 1353/01 SC, de 13 de junho de 2001. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/409/44/PDF/N0140944.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 out. 2009.

Kofi Annan, prontamente, solicitou ao Secretariado da ONU para considerar como as recomendações do Relatório Brahimi poderiam ser implementadas. Em 20 de outubro de 2000, ele apresentou um relatório sobre as medidas tomadas até aquele momento e as providências adicionais necessárias<sup>158</sup>. Em suas observações iniciais, ele mencionou que o Relatório Brahimi não tratou da questão se a ONU deveria se envolver em situações específicas, mas sim, de como ela poderia melhorar o seu desempenho, depois que uma decisão de empreender uma operação tenha sido tomada (UNITED NATIONS, 2000c, p. 2). Ele também enfatizou que as recomendações do relatório, a respeito do uso da força, aplicavam-se somente às operações nas quais as tropas mantenedoras da paz tivessem sido desdobradas com o consentimento das partes interessadas. Ele acrescentou:

Eu não interpreto algumas partes do relatório do Painel como uma recomendação para transformar a ONU em uma máquina de combate ou para alterar fundamentalmente os princípios segundo os quais as tropas mantenedoras da paz usam a força. As recomendações do Painel a favor de mandatos claros, regras de engajamento robustas, e forças maiores e melhor equipadas devem ser compreendidas nesse ângulo. Elas são medidas práticas para obter dissuasão por meio da força, com o propósito final de diminuir, não aumentar, a probabilidade de ter que usar a força, que deve sempre ser entendida como uma medida de última instância<sup>159</sup>. (UNITED NATIONS, 2000c, p. 3, tradução nossa).

Annan demonstrou que estava de acordo com as recomendações do Relatório Brahimi e, notavelmente, ele contornou a questão se a ONU deveria se engajar explicitamente na imposição da paz. Em um relatório posterior<sup>160</sup>, expedido no final de 2001, Annan foi conclusivo:

---

<sup>158</sup> Ver o documento A/55/502 da Assembléia Geral, de 20 de outubro de 2000. *Report of the Secretary-General on the Implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/700/12/PDF/N0070012.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 out. 2009.

<sup>159</sup> “I do not interpret any portions of the Panel’s report as a recommendation to turn the United Nations into a fighting machine or to fundamentally change the principles according to which peacekeepers use force. The Panel’s recommendations for clear mandates, robust rules of engagement, and bigger and better equipped forces must be seen in that light. They are practical measures to achieve deterrence through strength, with the ultimate purpose of diminishing, not increasing, the likelihood for the need to use force, which should always be seen as a measure of last resort” (UNITED NATIONS, 2000c, p. 3).

<sup>160</sup> Ver o documento A/56/732 da Assembléia Geral, de 21 de dezembro de 2001. *Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Nations*

[...] deve ser lembrado que o sucesso ou fracasso de operações de manutenção da paz derivam, acima de tudo, da vontade das partes do conflito, do Conselho de Segurança, e de outros Estados-membros, de usar este inestimável instrumento sabiamente e acertadamente. Independente da excelência de qualquer sistema ou mecanismo, uma operação de manutenção da paz não pode ser bem-sucedida se não há paz para manter, se ela não tem um mandato apropriado, ou se não lhe é concedida o material e o apoio político necessários de modo oportuno<sup>161</sup>. (UNITED NATIONS, 2001b, p. 15, tradução nossa).

## 2.8 As Operações de Manutenção da Paz de Terceira Geração

As operações de manutenção da paz da ONU receberam um ímpeto renovado durante 1999, quando o Conselho de Segurança criou quatro missões novas:

- a) UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*), em junho de 1999, com um pessoal autorizado de 38 observadores militares, 4.718 policiais civis, 1.269 funcionários civis internacionais e outros 3.584 locais (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, 2006, p. 253);
- b) UNAMSIL (*United Nations Mission in Sierra Leone*), em outubro de 1999, com um efetivo autorizado de 13.000 militares (incluindo os observadores), 60 policiais civis e 551 funcionários civis (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, 2006, p. 242-243);
- c) UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*), em outubro de 1999, que alcançou o efetivo de 6.400 militares, 1.288 policiais civis e 737 funcionários civis internacionais e 1.745 locais<sup>162</sup>; e

---

Peace Operations. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/720/53/PDF/N0172053.pdf?OpenElement>. Acesso em: 9 out. 2009.

<sup>161</sup> “[...] it must be remembered that the success or failure of peacekeeping operations derives above all from the will of the parties to the conflict, of the Security Council, and of other Member States to use this invaluable instrument wisely and well. Regardless of the excellence of any system or machinery, a peacekeeping operation cannot succeed if there is no peace to keep, if it lacks an appropriate mandate, or if it is not given the necessary material and political support in a timely fashion” (UNITED NATIONS, 2001b, p. 83).

<sup>162</sup> Dados disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/UntaetF.htm>. Acesso em: 9 out. 2009.

d) MONUC (*United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*), em novembro de 1999, inicialmente com um pessoal autorizado de 6.037 militares (incluindo-se os observadores), embora, em junho de 2002, apenas cerca de 3.700 tinham sido desdobrados de fato. A missão foi reforçada nos últimos anos e, atualmente, conta com 19.357 militares, 1.216 policiais civis, 1.001 funcionários civis internacionais e 2.690 locais<sup>163</sup>.

Em doze meses, portanto, o número oficial de tropas sob o comando da ONU, ao redor do mundo, triplicou com a criação destas quatro missões, saindo de 12.084 militares e policiais civis, em junho de 1999, para 36.605 capacetes azuis, em junho de 2000<sup>164</sup>. Segundo Bellamy *et al.* (2004, p. 85), seis fatores principais são responsáveis por este renascimento das operações de manutenção da paz, que emergiram, dessa forma, em sua terceira geração.

Em primeiro lugar, alguns governos de Estados ocidentais tornaram-se mais interessados com problemas humanitários em suas próprias vizinhanças. As intervenções e as operações de manutenção da paz desenvolvidas no Kosovo<sup>165</sup> e no Timor-Leste, em 1999, por exemplo, foram casos emblemáticos da incorporação de preocupações humanitários ao processo decisório e à justificação de uma intervenção. Tentando justificar o uso da força pela OTAN contra a Iugoslávia, o Primeiro-Ministro britânico Tony Blair enunciou uma visão de uma “nova comunidade internacional”, semelhante em parte com a idéia de uma “Nova Ordem Mundial”, lançada por George Bush, anos antes. Blair argumentou que, em um mundo globalizado, o princípio de não-interferência deveria ser qualificado em importantes aspectos, inclusive em casos de abusos sistemáticos de direitos humanos em grande escala, limpeza

<sup>163</sup> Dados disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monuc/facts.shtml>. Acesso em: 9 out. 2009.

<sup>164</sup> Dados disponíveis em: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly\\_Summary.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly_Summary.pdf). Acesso em: 22 set. 2009.

<sup>165</sup> Em março de 1999, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) lançou uma campanha de ataques aéreos no Kosovo, contra a República da Iugoslávia (atual República Sérvia), sem um mandato do Conselho de Segurança da ONU. Entretanto, os Estados da OTAN mencionaram que por estarem intervindo para deter a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade em Kosovo, eles estavam agindo de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (TAYLOR; CURTIS, 2006, p. 424).

étnica e genocídio (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 85). Similarmente, por ocasião da intervenção no Timor-Leste, liderada pela Austrália, que preparou o caminho para a UNTAET, analistas internacionais em Canberra (capital da Austrália) afirmavam, categoricamente, que quando a milícia apoiada pela Indonésia começasse o seu reinado de terror no Timor-Leste, “nenhum governo australiano poderia ter sobrevivido se ele estivesse assistindo e não fizesse nada”<sup>166</sup> (CHALK, 2001, p. 42, tradução nossa). Embora fosse consideravelmente mais enérgica, certamente era uma alegação remanescente das justificativas do governo dos Estados Unidos para sua intervenção na Somália.

Em segundo, nos casos do Kosovo e do Timor-Leste (e depois em Serra Leoa), países individuais ou Organizações de defesa assumiram o papel de Estados/Organizações pivôs, atuando tanto dentro como fora das Nações Unidas. Especificamente, a OTAN (no Kosovo) e a Austrália (no Timor-Leste) passaram a ter a responsabilidade pela criação, organização, comando e grande parte do financiamento das operações. No Kosovo, a OTAN demonstrou que a sua estrutura de comando unificado possibilitou a superação de muitos problemas associados com o comando da ONU. A OTAN tinha a capacidade de tomar decisões mais rapidamente, podia garantir níveis básicos de interoperabilidade, proporcionando, deste modo, coesão e adequada coordenação da tropa, e podia assegurar que a missão fosse corretamente equipada e provida de pessoal. A Austrália realizou um papel quase idêntico no Timor-Leste. Ambas operações foram conduzidas em regiões próximas aos Estados/Organizações pivôs e foram motivadas por uma combinação sutil de humanitarismo e percepção de interesses nacionais.

No Kosovo, a OTAN estava preocupada com a inação, que permitiria uma repetição do derramamento de sangue ocorrido na Bósnia, geraria um fluxo maciço de refugiados e incitaria uma instabilidade geopolítica na Europa. Pode-se considerar que

---

<sup>166</sup> “No Australian government could have survived if it stood by and did nothing” (CHALK, 2001, p. 42).

Kosovo representou o primeiro caso em que forças internacionais foram empregadas com a missão precípua de garantir a assistência humanitária, em um território de um Estado, a despeito de sua soberania. Segundo a análise de Ignacio Ramonet, pode-se dizer da guerra do Kosovo que:

Pela primeira vez desde a sua criação em 1949, a OTAN se lançou, em 24 de março de 1999, numa guerra contra um país, a República Federal da Iugoslávia, que não cometeu nenhuma agressão fora de suas fronteiras. Foi também a primeira vez, desde 1945, que forças européias bombardearam outro Estado europeu soberano. Essa decisão foi qualificada de “dever moral” por Javier Solana, na época Secretário-Geral da OTAN (RAMONET, 2003, p. 123).

Analogamente, a Austrália foi confrontada com uma situação, na qual a continuada política de apaziguamento com a Indonésia tornava-se insustentável; os Estados Unidos tinham pressionado a Indonésia para permitir a presença de uma força internacional no Timor-Leste e, conseqüentemente, garantir o resultado do pleito do povo timorense pela sua independência da Indonésia (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 180); e interesses comerciais australianos (particularmente na exploração de reservas petrolíferas no mar do Timor) demandavam alguma forma de resolução do conflito (CHALK, 2001, p. 37).

Terceiro, o renascimento de operações de manutenção da paz na África foi ajudado pelo ativismo de alguns Estados africanos, tais como a Nigéria e a África do Sul, e pelo aprimoramento da capacidade regional dos países africanos de participarem de operações de manutenção da paz, por meio de iniciativas patrocinadas pelos Estados Unidos e por Estados da União Européia (UE)<sup>167</sup> (FONTOURA, 1999, p. 193). Tanto na Libéria como em Serra Leoa, a ONU demorou a apoiar as intervenções conduzidas pela ECOMOG<sup>168</sup>, majoritariamente com tropas da Nigéria. Em Serra Leoa, uma presença da ONU mais

---

<sup>167</sup> Entre elas, podemos citar o programa de iniciativa norte-americana, *African Crisis Response Initiative* (ACRI), lançado em outubro de 1996, e denominado, atualmente, de *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA); o programa britânico chamado de *African Peacekeeping Training Support Programme*; e o programa francês RECAMP – *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix* (PINTO, 2007, p. 111). Dados disponíveis em: <http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/acri.htm>; e <http://www.iss.co.za/pubs/monographs/No21/Walpole.html>. Acesso em: 13 out. 2009.

<sup>168</sup> ECOMOG – *Military Observer Group of the Economic Community of West African States*.

significativa, por meio do desdobramento da UNAMSIL, não se materializou até o início de 2000, depois que as tropas nigerianas decidiram se retirar (FINDLAY, 2002, p. 298). No caso da África do Sul, havia uma pretensão para que ela desempenhasse um papel positivo na política internacional, após a superação do regime de *apartheid*, que encontrou resultados contraditórios, como a operação mal conduzida pela SADC<sup>169</sup> no Lesoto, em 1998, compensada parcialmente com o engajamento construtivo de tropas mantenedoras da paz sul-africanas no conflito em Burundi<sup>170</sup>. Contudo, a África do Sul demonstrou, inicialmente, certa relutância para se comprometer com tropas mantenedoras da paz na República Democrática do Congo, depois que a guerra naquela região tinha provocado uma fratura entre os principais líderes da SADC<sup>171</sup>.

O quarto fator está relacionado com a assistência humanitária. Na segunda metade dos anos 1990, houve um intenso crescimento do interesse em humanitarismo e, talvez mais importante, a junção de desenvolvimento internacional com as agendas de segurança (TEIXEIRA DA SILVA, 2004a, p. 6). Os proponentes dessa política incluem organizações, agências e programas internacionais, tais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e agências governamentais, como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID<sup>172</sup>) e o Programa de Assistência da Austrália (AusAID<sup>173</sup>). No final dos anos 1990, estas organizações e agências começaram a atestar que dois pré-requisitos para o desenvolvimento social e a proteção dos direitos humanos são a segurança e a estabilidade, que são obtidas pela efetiva manutenção da lei e da ordem, em conjunto com o alcance da

---

<sup>169</sup> SADC – *Southern African Development Community*.

<sup>170</sup> Ver BENTLEY, Kristina A.; SOUTHALL, Roger. *An African Peace Process: Mandela, South Africa and Burundi*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2005, p. 85. Disponível em: <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=1922&freedownload=1>. Acesso em: 13 out. 2009.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>172</sup> USAID – *United States Agency for International Development*.

<sup>173</sup> AusAID – *Australia's Aid Program*. Informações disponíveis em: <http://www.ausaid.gov.au/>. Acesso em: 15 out. 2009.

governabilidade, e garantidas, em última instância, pelo setor militar. Neste sentido, havia um reconhecimento bastante difundido de que, a longo prazo, os programas de desenvolvimento e de assistência humanitária dependiam de um ambiente relativamente seguro. Sem essa segurança, provavelmente, a ajuda começaria a ser subtraída e os programas de desenvolvimento seriam arruinados por causa da corrupção (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 87). Por conseguinte, na maioria das instituições da comunidade internacional de assistência humanitária, formou-se uma opinião de que o emprego efetivo de tropas mantenedoras da paz era um componente imprescindível para programas humanitários e de desenvolvimento mais duradouros.

O quinto aspecto refere-se ao desenvolvimento de novas práticas na atividade de manutenção da paz, que se tornou mais atraente para alguns Estados preponderantes, como os Estados Unidos. Em particular, havia uma acentuada tendência no Conselho de Segurança para delegar a outras Organizações ou a Estados pivôs o cumprimento de operações de manutenção da paz. Isto permitia que os Estados Unidos e outros Estados cautelosos pudessem conceder autorização para novas operações, com a certeza de saber que eles realmente não teriam que contribuir com tropas ou arcar com os encargos financeiros. (PINTO, 2007, p. 113). Ademais, com a delegação da responsabilidade e do controle das operações a Estados/Organizações que efetivamente contribuíssem com as mesmas, o Conselho permitia que os demais Estados pudessem participar dessas operações sem a necessidade de colocarem seus soldados sob o comando da ONU. Tal prática foi um fator particularmente importante para os Estados Unidos, que se interessava (e ainda se interessa) em participar de operações conduzidas pela OTAN ou sob seu próprio comando, mas era (e ainda é) profundamente relutante em participar de operações de manutenção da paz sob o comando da ONU.

Finalmente, o ressurgimento das operações de manutenção da paz foi, em parte, induzido pelas lições tiradas dos erros do passado e pelo desenvolvimento de novos procedimentos, instituições e doutrinas de manutenção da paz, incluindo a criação do conceito de Operações de Apoio à Paz (*Peace Support Operations*). Em sua reunião de cúpula do cinqüentenário, realizada em Washington, em abril de 1999, a OTAN disseminou um novo conceito estratégico que incluía as metas tradicionais da aliança de defesa coletiva, mas acrescentava novas modalidades de atuação abrangidas sob a rubrica de “resposta a crises” (*crisis response*), incluindo-se neste grupo as missões de apoio às operações de manutenção da paz das Nações Unidas (FONTOURA, 1999, p. 181-182).

A OTAN foi originalmente concebida como uma aliança de defesa coletiva, designada a proteger seus membros de uma invasão pela União Soviética. Contudo, desde o fim da Guerra Fria, ela desenvolveu duas estratégias interligadas, com o intuito de manter sua legitimidade e exercer um papel efetivo na política internacional. Primeiro, a OTAN iniciou um processo de expansão que fez seus Estados associados aumentarem de 16 (até 1998) para 28, em 2009<sup>174</sup>. Segundo, ela revisou seu conceito estratégico para incorporar as operações de manutenção da paz e operações humanitárias, em conjunto com a defesa coletiva. Nas Operações *Deliberate Force* (Bósnia, 1995) e *Allied Force* (Kosovo, 1999), a Aliança empreendeu ataques aéreos contra a República da Iugoslávia (atual República Sérvia), a fim de forçar a solução do conflito e deter o sofrimento humanitário (PINTO, 2007, p. 281).

No caso de Kosovo, não houve uma autorização expressa por um mandato do Conselho de Segurança. Ademais, no final de 1995, após o acordo de Dayton, a OTAN assumiu o comando do componente militar da missão de manutenção da paz na Bósnia, que foi renomeada para IFOR (*Implementation Force*) e, posteriormente, conduziu, a partir de

---

<sup>174</sup> As últimas associações de Estados-membros da OTAN ocorreram em: março de 1999 (Hungria, Polônia e República Tcheca); março de 2004 (Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia e Romênia); e abril de 2009 (Albânia e Croácia). Dados disponíveis em: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52044.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52044.htm). Acesso em: 19 out. 2009.

junho de 1999, uma missão no Kosovo, denominada KFOR (*Kosovo Force*), que desempenhava as tarefas militares de observação do cessar-fogo, a retirada das forças militares e paramilitares e a desmilitarização do Exército de Libertação do Kosovo, combinadas com a tarefa de criar um ambiente seguro e propício ao desenvolvimento das tarefas humanitárias, ao regresso dos refugiados e ao funcionamento das estruturas civis e da administração transitória (PINTO, 2007, p. 282). Em ambos os casos, a OTAN agiu como uma organização pivô, subcontratada pela ONU, sob os termos do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas.

A combinação desses seis fatores induziu o ressurgimento das operações de manutenção da paz no fim dos anos 1990, contabilizando-se também aquelas que passaram a ser executadas por outras organizações internacionais, e não pela ONU, segundo os termos do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas (quanto à delegação de poderes). Neste sentido, o fato das operações de manutenção da paz serem praticadas por numerosas organizações internacionais, por meio de uma variedade de maneiras, significa que ainda há uma dificuldade para se tirar conclusões gerais sobre o que é, ou deveria ser, a manutenção da paz. Nas operações no Kosovo e no Timor-Leste, organizadas por Estados/Organizações pivôs, as tropas mantenedoras da paz foram engajadas na tentativa de construção de sociedades, economias e Estados liberais, em conjunção com a atividade de administração transitória desenvolvida pela ONU. Nas operações em Serra Leoa e na República Democrática do Congo, as tarefas de manutenção da paz foram mais limitadas, mas não menos desafiadoras. Ademais, o fato de que as duas operações mais relevantes nesse período (Kosovo e Timor-Leste) terem sido conduzidas na vizinhança dos respectivos Estados/Organizações pivôs pode indicar uma seletividade crescente sobre quando, onde e sob que auspícios as tropas mantenedoras da paz são desdobradas (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 88).

Embora o final dos anos 1990 tenha presenciado este renascimento das operações de manutenção da paz, tal fato não ocorreu na mesma escala da tripla transformação que começou nos estágios finais da Guerra Fria. Realmente, no período de 2000 a 2002, somente três novas missões de manutenção da paz foram criadas<sup>175</sup>. Na virada do milênio, o número de tropas mantenedoras da paz distribuídas ao redor do mundo, sob os auspícios das Nações Unidas<sup>176</sup>, ainda se encontrava significativamente abaixo do ponto máximo alcançado em julho de 1993 (78.444 capacetes azuis). Embora seja válido mencionar que a ONU não havia rejeitado a probabilidade de missões complexas e multidimensionais, nos casos de Kosovo e do Timor-Leste, elas foram empreendidas somente porque um Estado ou Organização pivô estava preparado e disposto a arcar com as obrigações políticas e econômicas. Além disso, é válido contabilizar neste balanço que a ONU também encerrou, concomitantemente, nove missões neste período (1999-2002), conforme discriminado abaixo no QUADRO 1:

#### QUADRO 1

##### Operações de Manutenção da Paz da ONU encerradas entre 1999-2002

<b>Operação</b>	<b>Local</b>	<b>Início</b>	<b>Término</b>
UNMOT	Tadjiquistão	Dezembro 1994	Mai 2000
UNPREDEP	Macedônia	Março 1995	Fevereiro 1999
UNMIBH	Bósnia-Herzegovina	Dezembro 1995	Dezembro 2002
UNMOP	Prevlaka (Croácia)	Janeiro 1996	Dezembro 2002
MONUA	Angola	Junho 1997	Fevereiro 1999
MIPONUH	Haiti	Dezembro 1997	Março 2000
MINURCA	República Centro Africana	Abril 1998	Fevereiro 2000

<sup>175</sup> Neste período, o Conselho de Segurança criou a UNMEE (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*) em julho de 2000 (UN Res. 1312/00 SC); autorizou a criação da ISAF (*International Security Assistance Force*) no Afeganistão, em dezembro de 2001, conduzida por tropas da OTAN (UN Res. 1386/01 SC); e criou a UNMISSET (*United Nations Mission of Support in East Timor*) em maio de 2002, a fim de substituir a UNTAET, após a independência oficial e a criação do Estado do Timor-Leste (UN Res. 1410/02 SC).

<sup>176</sup> Em dezembro de 2000, estavam desdobrados 37.733 capacetes azuis em 16 operações de manutenção da paz da ONU. Disponível em: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly\\_Summary.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly_Summary.pdf). Acesso em: 22 set. 2009.

<b>Operação</b>	<b>Local</b>	<b>Início</b>	<b>Término</b>
UNOMSIL	Serra Leoa	Julho 1998	Outubro 1999
UNTAET	Timor-Leste	Outubro 1999	Mai 2002

Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml>. Acesso em: 15 set. 2009.

Nota: A UNOMSIL foi substituída pela UNAMSIL em outubro de 1999; e a UNTAET foi substituída pela UNMISSET em maio de 2002.

Mesmo assim, fruto da crescente proposta de renovação e da reforma conceitual motivada pela assimilação das lições aprendidas do passado, o Conselho de Segurança passou a incorporar, sistematicamente, aos mandatos da maioria das novas operações de manutenção da paz da ONU, autorizações para o uso da força além da legítima defesa, fazendo referência explícita aos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A partir da divulgação do Relatório Brahimi, em 2000, as operações de manutenção da paz passaram a receber mandatos muito mais robustos para a condução das ações do que suas congêneres anteriores. Tal particularidade do mandato, associada a uma postura mais ativa e flexível das tropas mantenedoras da paz no uso da força, em prol dos objetivos da missão, é o ponto de inflexão que distingue as operações de manutenção da paz de terceira geração daquelas de segunda geração.

Apesar de ter sido desdobrada antes do Relatório Brahimi, a operação na República Democrática do Congo (MONUC), criada em novembro de 1999, pode ser considerada a primeira da terceira geração, por ter assimilado uma postura mais coercitiva na manutenção da paz, em função da autorização para o uso robusto da força, e cujo mandato contém citação explícita ao Capítulo VII da Carta. Todavia, o maior e mais recente surto de operações de manutenção da paz da ONU, de terceira geração, aconteceu entre 2003 e 2005, na forma de cinco novas missões<sup>177</sup>:

- a) UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*), em setembro de 2003;

<sup>177</sup> Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml>. Acesso em: 15 set. 2009.

- b) UNOCI (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*), em abril de 2004;
- c) MINUSTAH (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*), em junho de 2004;
- d) ONUB (*United Nations Operation in Burundi*), em junho de 2004; e
- e) UNMIS (*United Nations Mission in the Sudan*), em março de 2005.

Além destas cinco missões, em agosto de 2004, Kofi Annan recomendou que o pessoal militar da MONUC fosse ampliado com 13.100 homens, expandindo o componente militar da missão para 23.900, e que o seu componente policial fosse aumentado em 507 policiais<sup>178</sup> (UNITED NATIONS, 2004a, p. 26-27). Contudo, em 1º de outubro, o Conselho de Segurança, por intermédio da Resolução 1565/04<sup>179</sup>, autorizou apenas um acréscimo de pessoal no total de 5.900 homens, incluindo 341 policiais civis. Estas seis operações, todas com poderes de Capítulo VII, envolviam, em dezembro de 2005, 54.786 militares e 4.944 policiais capacetes azuis, que representavam 87% do total de militares e 68% do total de policiais desdobrados em operações de manutenção da paz da ONU<sup>180</sup>.

Atualmente, das 15 operações de manutenção da paz da ONU em vigor<sup>181</sup>, oito operações possuem em seus mandatos referências explícitas ao Capítulo VII<sup>182</sup> e a missão no

<sup>178</sup> Ver o documento S/2004/650, terceiro relatório especial do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança sobre a MONUC, de 16 de agosto de 2004, p. 26-27. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/457/42/IMG/N0445742.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 out. 2009.

<sup>179</sup> Ver UN Res. 1565/04 SC, de 1º de outubro de 2004. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/531/89/PDF/N0453189.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 out. 2009.

<sup>180</sup> Dados disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/archive/2005/bn1205e.pdf>. Acesso em: 20 out. 2009.

<sup>181</sup> As operações de manutenção da paz da ONU que estão em vigor são: **UNTSO** – *United Nations Truce Supervision Organization*; **UNMOGIP** – *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*; **UNFICYP** – *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*; **UNDOF** – *United Nations Disengagement Force*; **UNIFIL** – *United Nations Interim Force in Lebanon*; **MINURSO** – *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara*; **UNMIK** – *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*; **MONUC** – *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*; **UNMIL** – *United Nations Mission in Liberia*; **UNOCI** – *United Nations Operation in Côte d'Ivoire*; **MINUSTAH** – *United Nations Stabilization Mission in Haiti*; **UNMIS** – *United Nations Mission in the Sudan*; **UNMIT** – *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*; **UNAMID** – *African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*; e **MINURCAT** – *United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*. Informações disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml>. Acesso em: 15 set. 2009.

Líbano (UNIFIL<sup>183</sup>) recebeu uma nova resolução em 2006, após a crise entre Israel e o *Hezbollah*<sup>184</sup> naquele ano, e seu mandato incorporou uma postura implícita de Capítulo VII, porém não o citou explicitamente.

No entendimento de Trevor Findlay (2002, p. 8), a tendência do Conselho de Segurança de conceder mandatos, com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para operações percebidas essencialmente como de manutenção da paz, foi se intensificando desde o fim da Guerra Fria. Inicialmente, o Conselho de Segurança recorreu a essa estratégia por três motivos. Primeiro, o Capítulo VII foi algumas vezes invocado, desde o início de uma missão, para enfatizar o direito de usar a força em legítima defesa por tropas mantenedoras da paz. Um exemplo disso foi o mandato da UNTAES<sup>185</sup>, que, na opinião de Findlay (2002, p. 9), não havia tal necessidade, visto que as tropas mantenedoras da paz já possuíam o direito de legítima defesa sob a autorização (implícita) do Capítulo VI. Em segundo, quando certas operações de manutenção da paz enfrentaram dificuldades no terreno, os mandatos foram revisados para incluir a autorização de agir segundo os termos do Capítulo VII, com o intuito, meramente, de reforçar o direito de legítima defesa. Um exemplo claro foi o mandato atribuído à UNPROFOR na Bósnia, que sofreu diversas alterações à medida que a missão experimentava dificuldades com as partes locais<sup>186</sup> (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 134). Em ambos os casos, o recurso ao Capítulo VII representava uma tendência de escalada retórica, em vez de maior suporte político e material. Em terceiro, algumas operações de manutenção da paz receberam mandatos de Capítulo VII para permitir que fosse conduzido o que, na

---

<sup>182</sup> **UNMIK** – Ver UN Res. 1244/99 SC; **MONUC** – Ver UN Res. 1304/00 SC; **UNMIL** – Ver UN Res. 1509/03 SC; **UNOCI** – Ver UN Res. 1528/04 SC; **MINUSTAH** – Ver UN Res. 1542/04 SC; **UNMIS** – Ver UN Res. 1590/05 SC; **UNAMID** – Ver UN Res. 1769/07 SC; e **MINURCAT** – Ver UN Res. 1778/07 SC.

<sup>183</sup> **UNIFIL** – *United Nations Interim Force in Lebanon* (1978-presente). Ver UN Res. 1701/06 SC.

<sup>184</sup> *Hezbollah* – significa “Partido de Deus” em árabe.

<sup>185</sup> UNTAES – *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* (1996-1998). Ver UN Res. 1037/96 SC, de 15 de janeiro de 1996.

<sup>186</sup> Tal processo de escalada do mandato e de aumento gradativo da força é conhecido como “*mission creep*” (BELLAMY *et al.*, 2004, p. 135).

prática, era uma imposição da paz. O exemplo mais infame foi o caso da UNOSOM II na Somália.

Esta fusão de categorias tem mais importância do que um simples debate acadêmico. Como a ONU tem se envolvido em um número crescente de conflitos armados internos, os pressupostos políticos que acompanhavam a manutenção da paz de primeira geração tornaram-se, largamente, artificiais. Hoje em dia, as tropas mantenedoras da paz possuem o desafio de responder a situações complexas que têm pouca semelhança com um cessar-fogo entre os exércitos regulares de dois Estados. Estes problemas são exacerbados quando a própria ONU assume algum ou todo o controle governamental sobre um território, seja deliberadamente ou pela ausência de um governo constituído. Em virtude do vácuo de segurança deixado pela saída do exército indonésio do Timor-Leste em 1999, as tropas mantenedoras da paz da UNTAET, que substituíram a Força Internacional no Timor-Leste (INTERFET<sup>187</sup>) comandada pela Austrália, tornaram-se, em essência, o exército do Timor-Leste enquanto o território permaneceu sob o controle da ONU<sup>188</sup>. Papéis semelhantes foram exercidos pela força de manutenção da paz na Eslavônia Oriental (UNTAES); pelas forças multinacionais de implementação e estabilização (IFOR e SFOR) na Bósnia, após 1995; e pela força multinacional no Kosovo (KFOR). Mesmo onde a ONU não exerce o controle completo sobre um território, os contingentes militares dessas operações de paz ainda são incumbidos de prestar um papel extremamente importante no estabelecimento e na manutenção da segurança interna, como nos casos do Congo (MONUC), do Sudão (UNMIS) e do Haiti (MINUSTAH).

---

<sup>187</sup> INTERFET – *International Force in East Timor*.

<sup>188</sup> Ver UN Res. 1264/99 SC, de 15 de setembro de 1999; e UN Res. 1272/99 SC, de 25 de outubro de 1999.

## **2.9 Quadro Comparativo entre as Gerações de Operações de Manutenção da Paz**

De modo a facilitar a visualização e a comparação entre as três gerações de operações de manutenção da paz das Nações Unidas, em função de tudo o que foi analisado neste Capítulo, suas características determinantes e predominantes; princípios normativos; marcos jurídicos; e formas de atuação, em especial quanto ao uso da força, estão discriminados no QUADRO 2, em formato de tópicos conclusivos:

## QUADRO 2

## Características das Gerações de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas

<i>Características</i>	<i>Operações de Manutenção da Paz</i>		
	<i>1ª Geração</i>	<i>2ª Geração</i>	<i>3ª Geração</i>
<b>Contexto Internacional</b>	Guerra Fria	Pós-Guerra Fria, globalização (década de 1990)	Pós-1999, globalização
<b>Natureza do Conflito</b>	Interestatal	Intra-estatal	Intra-estatal
<b>Caráter da missão</b>	Reativo	Proativo	Proativo
<b>Periodicidade (gatilho)</b>	Pontual ( <i>ad hoc</i> )	Sistemática ( <i>ad hoc</i> )	Sistemática ( <i>ad hoc</i> )
<b>Pessoal (contingentes)</b>	Militar	Integrado (militar, policial e civil)	Integrado (militar, policial e civil)
<b>Tarefas</b>	Observação; monitoramento e interposição de forças	Complexas e multidimensionais	Complexas e multidimensionais
<b>Consentimento das partes</b>	Atores estatais; condição essencial	Atores estatais e não-estatais; difícil obtenção	Atores estatais e não-estatais; difícil obtenção
<b>Imparcialidade</b>	Neutralidade; passividade; inação	Neutralidade; passividade Perda da imparcialidade (imposição)	Apenas no trato com as partes; não- neutra; execução objetiva e coerente do mandato
<b>Uso da Força</b>	Mínimo uso da força (legítima defesa)	Mínimo uso da força (legítima defesa); ou imposição pela força	Uso robusto da força para cumprir mandato

<i>Características</i>	<i>Operações de Manutenção da Paz</i>		
	<i>1ª Geração</i>	<i>2ª Geração</i>	<i>3ª Geração</i>
<b>Marco Normativo (data)</b>	Segundo Relatório do Secretário- Geral sobre a Exequibilidade de uma Força de Emergência das Nações Unidas (6 de novembro de 1956)	Uma Agenda para a Paz (17 de junho de 1992)	Relatório Brahimi (21 de agosto de 2000)
<b>Base Jurídica na Carta das Nações Unidas</b>	Capítulo VI	Capítulo VI	Capítulo VII
<b>Secretário-Geral (período)</b>	Dag Hammarskjöld (1953-1961)	Boutros Boutros-Ghali (1992-1996)	Kofi Annan (1997-2006)

Fonte: compilado pelo autor de múltiplas fontes.

### 3 A CRISE DO HAITI: DOS PRIMÓDIOS ATÉ A MINUSTAH

Durante toda a sua história, o Haiti tem enfrentado crises ou situações adversas de várias ordens, que por sua interatividade e contigüidade, têm acumulado efeitos graves ou até mesmo devastadores. Atualmente, mais de dois séculos após a sua independência em 1804, o país permanece em uma situação que requer, de forma permanente, a cooperação internacional. Sua peculiar trajetória o difere inclusive de seus vizinhos caribenhos, tornando-o uma referência singular no estudo da história latino-americana.

Neste sentido, a grande inquietação de acadêmicos, diplomatas, políticos e militares que lidam com o Haiti consiste em saber como um país que já foi denominado de “Pérola das Antilhas”, pelas riquezas que produzia, pela sagacidade e determinação capazes de derrotar o exército de Napoleão Bonaparte e converter-se na “primeira república negra das Américas”<sup>189</sup>, chegou ao século XXI em tal situação: como um país outrora belo, com praias extraordinárias, com um povo trabalhador e que sofre, por razões geopolíticas e por questões políticas e econômicas internas, um processo de degeneração do Estado e propicia à esmagadora maioria de seus cidadãos condições de vida cada vez mais miseráveis e degradantes.

Há muito tempo, o Haiti é o país que mais recebe, *per capita*, ajuda financeira internacional. Seu nível de desenvolvimento, além de não ter melhorado em dois séculos de independência, agravou-se (BUSS, 2008, p. 1). Nos últimos anos, o Haiti vem sofrendo as conseqüências sociais e econômicas de uma crise política, cujo ponto culminante foi a “saída” do então Presidente Jean-Bertrand Aristide<sup>190</sup>, em 29 de fevereiro de 2004<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Em função da rebelião que levou o país à independência ter sido liderada e executada por escravos negros, o Haiti recebe a denominação de a “República Negra”, ou a “primeira república negra das Américas” (KAWAGUTI, 2006, p. 22).

<sup>190</sup> Jean-Bertrand Aristide é um político haitiano e ex-Presidente do Haiti. Ex-padre salesiano, durante o sacerdócio, Aristide foi ligado à Teologia da Libertação e a setores progressistas da Igreja Católica no Haiti. Ele

Em novembro de 2000, Aristide foi eleito para a presidência do Haiti pela segunda vez (a primeira havia sido em dezembro de 1991). Até hoje, ele alega ser o representante do país e ter o apoio de grande parcela da população. Contudo, o pleito que o elegeu com 92% dos votos foi considerado fraudulento e pouco representativo pela oposição, tendo em vista que apenas cerca de 10% da população compareceu às urnas (HALLWARD, 2007, p. 80-81).

A saída de Aristide foi apenas mais uma etapa na onda de violência e de insegurança que varreu o país, desde a sua posse, e que precipitou um cenário de caos, caracterizado por conflitos armados entre: milícias constituídas por ex-militares; milícias partidárias de Aristide; membros de partidos opositores; e a Polícia Nacional Haitiana (PNH), notória por sua truculência e falta de senso de justiça no trato com a população.

A crise política agravou-se, também, pelas conseqüências oriundas de décadas de crises socioeconômicas, responsáveis por uma persistente miséria e por condições de vida desumanas no Haiti: falta de comida e água; distribuição precária de energia elétrica; insalubridade, com toneladas de lixo ocupando as ruas das principais cidades do país; falta de saneamento básico, com quase a totalidade do esgoto a céu aberto e em fossas; e nível de desemprego superior a dois terços da população economicamente ativa do país (WORLD BANK, 2007, p. 30-32).

---

foi eleito Presidente em dezembro de 1990, antes de ser derrubado por um golpe militar liderado por Raoul Cédras. Voltou ao poder em outubro de 1994, com o apoio dos Estados Unidos, e completou seu mandato até fevereiro de 1996. Neste mesmo ano, Aristide rompeu com seu antigo partido político, a *Organisation Politique Lavalas* (OPL), e fundou o partido *Fanmi Lavalas* (Família *Lavalas*), com o qual se elegeu novamente Presidente em novembro de 2000. Renunciou em fevereiro de 2004 e, atualmente, apesar de viver no exílio na África do Sul, desde 31 de maio de 2004, continua exercendo influência na política haitiana e muitos analistas acreditam na possibilidade de seu retorno ao Haiti (HALLWARD, 2007, p. 343). Informações disponíveis em: <http://www.resdal.org/> e <http://www.brasilhaiti.com/>. Acesso em: 23 dez. 2009.

<sup>191</sup> Há controvérsias quanto à renúncia de Aristide, que ocorreu *de facto*, mas não *de jure*. A hipótese mais comumente aceita é a de que ocorreu uma intervenção – por parte dos Estados Unidos e da França, apoiados pela elite local e grupos de oposição – para retirar o Presidente do país (FARMER, 2004, p. 35).

Para muitas pessoas, talvez um pouco mais altruístas, a crise haitiana decorreu, ainda, da indiferença por parte da comunidade internacional. Neste sentido, Noam Chomsky escreveu:

[...] cometemos um grave erro se focamos muito estreitamente nos eventos do passado recente, ou mesmo somente no Haiti. A questão crucial para nós é o que deveria ser feito sobre o que está acontecendo. Isso seria verdade mesmo se as nossas opções e a nossa responsabilidade fossem limitadas; ainda mais quando elas são imensas e decisivas, como no caso do Haiti. E isso ainda mais porque o curso da terrível história era previsível anos atrás – se nós falhássemos a agir no sentido de preveni-lo. E nós falhamos<sup>192</sup>. (CHOMSKY, 2004, p. 1, tradução nossa).

Diante disso, a crise haitiana só pode ser entendida integralmente, por meio de um olhar retrospectivo nos 200 anos de história que se iniciam com a independência do país, em 1804, e culminam com o “afastamento” do então Presidente Aristide, em 2004, e a conseqüente intervenção da ONU no Haiti, de modo a assegurar a compreensão de que a crise atual não constitui apenas um evento pontual, sendo, na realidade, conseqüência dos fatos que marcaram a formação do país até os dias de hoje.

### 3.1 Antecedentes da Crise Haitiana

A crise do Haiti tem raízes profundas e provém de dois séculos de história como Estado independente, nos quais o país sofreu 32 golpes de Estado<sup>193</sup> e promulgou 24 Constituições, em um longo e ininterrupto ciclo de governos ditatoriais, que culminou em um processo democrático incipiente, estabelecido sobre bases frágeis e contra a vontade da elite local. Nem mesmo a “avalanche” conduzida e liderada por Jean-Bertrand Aristide foi capaz

---

<sup>192</sup> “[...] we make a serious error if we focus too narrowly on the events of the recent past, or even on Haiti alone. The crucial issue for us is what we should be doing about what is taking place. That would be true even if our options and our responsibility were limited; far more so when they are immense and decisive, as in the case of Haiti. And even more so because the course of the terrible story was predictable years ago – if we failed to act to prevent it. And fail we did” (CHOMSKY, 2004, p. 1).

<sup>193</sup> Contabilizando-se as deposições, assassinatos, execuções e mortes durante o mandato. Ver Apêndice A (p. 187-188) de BUSS, Terry F. *Haiti in the Balance: why foreign aid has failed and what we can do about it*. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

de mover os obstáculos à consolidação da democracia no país, caracterizado por um cenário de tensão política constante e por conseqüências nefastas nas esferas socioeconômica, ambiental e securitária.

Sem dúvida, Aristide foi uma das peças-chave da conjuntura que gerou tanto a UNMIH quanto a MINUSTAH. Entretanto, o ex-presidente e seus dois incompletos e conturbados mandatos não foram a única causa da chamada crise haitiana. Esta derivou, como mencionado, de dois séculos de lutas internas e do isolamento do país no sistema internacional; fatores que, somados às nuances inerentes a esse processo, estabeleceram um quadro de crise endêmica e desgaste sistêmico das estruturas internas do país.

### **3.1.1 Do Passado Colonial à Primeira República Negra das Américas**

A ilha caribenha de *Hispaniola* (que o Haiti divide com a República Dominicana) aparece em boa parte dos livros de história como o local de chegada dos espanhóis ao Novo Mundo, em 1492, e, portanto, de descoberta da América pela expedição de Cristóvão Colombo. Assim, o território hoje ocupado pelo Haiti tornou-se, a partir daquela data, possessão espanhola. Evidentemente, desde aquela época já se manifestava o intuito, como ocorreu em todas as regiões da América, de subjugar os habitantes nativos, impondo-lhes os hábitos europeus e de explorar os recursos naturais das novas terras. Segundo o diário da viagem de Colombo:

Creiam Vossas Majestades – diz o Almirante – que estas terras são tão boas e férteis, sobretudo as desta ilha Espanhola, que não há ninguém capaz de exprimir em palavras e que só pode acreditar quem já viu. E estes índios são dóceis e bons para receber ordens e fazê-los trabalhar, semear e tudo mais que for preciso, e para construir povoados, e aprender a andar vestidos e a seguir nossos costumes. (COLOMBO, 2005, p. 79-80).

Na recém-descoberta ilha de *Hispaniola*, Colombo deixou 39 colonos que foram massacrados pelos índios nativos. No entanto, a ambição mercantilista dos europeus, sustentada à força por modernos navios, tropas e armamentos, impulsionou-os na conquista de novas terras e a extrair delas o máximo possível de riquezas, principalmente os metais preciosos tão cobiçados, como o ouro e a prata. Foi assim que, em 1522, praticamente toda a população indígena da ilha de *Hispaniola* havia sido dizimada pelos colonizadores espanhóis (COLOMBO, 2005, p. 97).

No século XVII, a ilha de *Hispaniola*, dominada pela Espanha, tornou-se alvo da cobiça de outra potência européia, a França, que invadiu a sua porção ocidental. As disputas entre franceses e espanhóis somente terminaram com o Tratado de *Ryswick*, em 1697, que dividiu a ilha em São Domingo – parte oriental, sob domínio espanhol – e *Saint Domingue* – parte ocidental, correspondente ao território atual do Haiti – que, a partir de então, passou ao domínio da França, tornando-se logo uma de suas mais prósperas e ricas colônias, e a ser conhecida como a “Pérola das Antilhas”. Tal prosperidade foi alcançada graças à altíssima produtividade do cultivo de cana-de-açúcar, sustentado pelo trabalho escravo, superior à de qualquer outra colônia da região (BRAGA, 2005, p. 47).

Em *Saint Domingue*, foi implantado um dos mais violentos regimes de escravidão da história das Américas. Após o extermínio em massa dos nativos da ilha, o trabalho passou a ser realizado por escravos, em sua absoluta maioria trazidos da África. Em face de tratamento tão cruel, a expectativa de vida dos escravos era baixíssima e a substituição ocorria, normalmente, por meio da importação de novos negros africanos, uma vez que a reprodução acabava sendo muito limitada (PEREIRA, 2007, p. 170). Com o tempo, o regime de escravidão trouxe como consequência uma profunda divisão no seio da população negra, em função de suas origens: os negros locais, chamados de “*creoles*”, e aqueles diretamente

oriundos de tribos africanas, chamados de “*bossales*”. Este último grupo, por sua vez, também estava fragmentado por causa de rivalidades, em função de suas diferentes tribos de origem.

No século XVIII, a sociedade da rica *Saint Domingue* era constituída por duas classes, a dos negros e a dos mulatos. Os primeiros, escravos e seus descendentes, constituíam a classe majoritária. A segunda classe, os mulatos, era formada por filhos de escravas com homens brancos. Era uma classe poderosa economicamente e culturalmente, pois os mulatos eram enviados à França, onde estudavam e, mais tarde, regressavam à colônia. Além do ensino, os mulatos diferenciavam-se dos negros por possuírem – assim como os poucos brancos que se instalaram na colônia – escravos e meios de produção. Essa situação foi geradora de uma crise permanente, uma espécie de luta de classes.

As rivalidades do período colonial deixaram como herança algumas características que marcam, até hoje, o comportamento da sociedade haitiana. Segundo Braga (2005, p. 48), são notáveis: “[...] a divisão em diferentes sectos e bandos, em função da origem de cada grupo social, a extrema violência na solução dos conflitos e a *marronage* (comportamento dissimulado visando a esconder as reais intenções diante de estrangeiros, originado da atitude perante os colonos franceses)”. Desse período, permaneceram ainda traços culturais e religiosos marcantes da identidade do povo haitiano, como os rituais vodus, no campo religioso; e a habilidade na pintura e no artesanato, no campo artístico, caracterizado pela combinação de cores vivas (PEREIRA, 2007, p. 170).

Na última década do século XVIII, sucessivas insurreições – influenciadas pelos ideais da Revolução Francesa – resultaram na libertação dos escravos na colônia de *Saint Domingue*, em 1794. Nesses levantes, o ex-escravo Toussaint L’Ouverture revelou grande talento militar e político, unificando os negros haitianos (HALLWARD, 2007, p. 10). Em 1801, libertou os cativos do restante da ilha, isto é, no trecho de colonização espanhola, que atualmente corresponde à República Dominicana. No ano seguinte, teve de enfrentar tropas

francesas e espanholas enviadas pelo imperador francês, Napoleão Bonaparte – as metrópoles européias temiam que as idéias revolucionárias se espalhassem pela região. Os mulatos aliaram-se à expedição européia, que tinha o objetivo de restabelecer a escravidão e manter a ilha sob domínio francês (HALLWARD, 2007, p. 10). Assim, teve início uma guerra civil entre a classe dos mulatos e dos negros, liderados por Toussaint L’Ouverture.

No entanto, ao participarem da guerra, os mulatos tinham o propósito de debilitar justamente as duas forças – a força colonialista propriamente dita e a força colonizada. Depois das partes estabelecerem uma trégua, L’Ouverture foi detido e enviado para a França, onde morreu na prisão em 7 de abril de 1803<sup>194</sup>. Porém, Jean-Jacques Dessalines o sucedeu como líder dos negros, que prosseguiram na luta e derrotaram os exércitos europeus na pouco divulgada batalha de Vertières. Então, as duas classes uniram-se contra os franceses e, em 1º de janeiro de 1804, proclamaram a independência do país, que recebeu o nome de Haiti<sup>195</sup>, o primeiro Estado soberano da América Latina, tornando-se, como descrevem alguns historiadores locais, um “filho bastardo da Revolução Francesa” (BRAGA, 2005, p. 48). Três anos depois, o país (a porção meridional do território) tornou-se uma república – a segunda a ser proclamada no continente, depois dos Estados Unidos. Contudo, a manutenção do *status* de país independente pelo Haiti dependia do reconhecimento dessa independência por parte das potências estrangeiras.

A existência do Haiti, como uma nação independente e de “escravos livres”, em um mundo de vários países escravocratas não era bem vista e representava, naquele momento, “[...] uma aberração política e jurídica e, principalmente, uma ameaça às potências coloniais européias ou mesmo aos Estados Unidos, naquele momento ainda escravocrata” (BRAGA,

---

<sup>194</sup> Preso pelos franceses no *Fort de Joux* (França), Toussaint L’Ouverture morreu de pneumonia, apoplexia e fome, em 7 de abril de 1803. Ver ARISTIDE and the Endless Revolution. Direção: Nicolas Rossier. EUA: First Run Features, 2006. 1 DVD (82 min.), widescreen, son., colorido.

<sup>195</sup> Em créole (dialeto oficial do Haiti), *Ayiti* significa “país montanhoso”. Era o nome dado pelo povo Taino-Arawak que habitava a região antes da chegada dos colonizadores espanhóis.

2005, p. 48). A França e demais países recusaram-se a reconhecer a independência, abandonando o Haiti à própria sorte e ao isolamento. No âmbito interno, os haitianos, temerosos de uma nova colonização, perseguiram e massacraram os colonos brancos e tomaram também a parte oriental da ilha, então colônia espanhola, em 1829, onde eles promoveram o mesmo tipo de tratamento a todos os europeus da região, inclusive mulheres e crianças. Assim, durante algum tempo, toda a ilha permaneceu sob domínio dos ex-escravos haitianos. Somente em 1844, o território voltou a se dividir, com a independência da República Dominicana, que passou a ocupar os dois terços orientais da ilha de *Hispaniola* (GIRARD, 2004, p. 11).

Tomado pelo medo de uma reconquista por parte da França, Jean Pierre Boyer, então governante do Haiti, aceitou a imposição francesa e consentiu no pagamento de uma indenização milionária<sup>196</sup>, equivalente ao orçamento anual francês da época. Dessa forma, em 1825, a França finalmente reconheceu a independência haitiana e estabeleceu relações diplomáticas e comerciais (HALLWARD, 2007, p. 12). O reconhecimento da ex-metrópole foi fundamental para que os demais países reconhecessem o Haiti como um Estado soberano e possibilitou a sua inserção no sistema internacional. Por outro lado, a indenização consumiu, por muitos anos, grande parte da riqueza haitiana, contribuindo para inviabilizar a sua economia praticamente desde o início, já debilitada pela falta de recursos próprios para a continuidade da produção de cana-de-açúcar e pelas fortunas despendidas nas guerras de libertação do país e da região. Em virtude da questão escravista interna, os Estados Unidos só reconheceram o Haiti quase 40 anos depois, em 1862 (PEREIRA, 2007, p. 171).

---

<sup>196</sup> A indenização que o Haiti pagou à França foi de 90 milhões de francos. O valor inicialmente acordado era de 150 milhões de francos, dos quais 60 milhões nunca foram pagos (GIRARD, 2004, p. 10). Segundo o documentário *Aristide and the Endless Revolution* (2006), *op. cit.*, a quantia paga equivale, atualmente, a mais de 21 bilhões de dólares.

### 3.1.2 A Primeira Intervenção Norte-Americana e a Origem da “Papadocracia”

No início do século XX, o Haiti tornou-se um elemento central na estratégia imperialista dos Estados Unidos. Intercalando governos despóticos de negros e mulatos, vários golpes e contra-golpes, assassinatos de chefes de governos e conseqüentes conflitos sociais – sete Presidentes foram depostos ou mortos no Haiti entre 1911 e 1915 (BUSS, 2008, p. 187) – o Haiti manteve a sua soberania até 1915, quando então, não podendo mais contornar a crise, solicitou apoio aos Estados Unidos. Assim, os norte-americanos, que na época aplicavam a Doutrina Monroe, enviaram centenas de *marines* (fuzileiros navais) que desembarcaram em Porto Príncipe, em 28 de julho daquele ano, e tomaram o governo, sob o pretexto de fortalecer a instável política interna haitiana (GIRARD, 2004, p. 12). Por um ponto de vista imperialista, dominante na época, a ocupação norte-americana tomou o lugar da França como potência hegemônica no Haiti. Além disso, a localização geográfica do país garantiu aos Estados Unidos o controle de grande parte das rotas marítimas do Caribe. Coincidentemente, ou não, a ocupação ocorreu um ano após a abertura do canal do Panamá, principal passagem comercial das Américas.

Uma das primeiras medidas da Força de ocupação foi reescrever a Constituição, a fim de beneficiar os Estados Unidos como parceiro comercial, com a criação de isenções fiscais para empresas norte-americanas. De 1916 a 1927, 87% das importações do Haiti eram provenientes dos Estados Unidos. A produção de cana-de-açúcar, base da economia haitiana, foi posta sob controle de empresários e funcionários norte-americanos, por meio da Companhia de Açúcar Haitiano-Americana (HASCO<sup>197</sup>), que manteve o controle sobre o açúcar haitiano até 1987 (PESCHANSKI, 2006, p. 644).

---

<sup>197</sup> HASCO – *Haitian American Sugar Company*.

As tropas norte-americanas permaneceram no Haiti durante quase vinte anos e empenharam-se no restabelecimento da hegemonia da classe mulata. Nesse período, deve-se reconhecer o razoável progresso das condições de vida no país. Havia certa estabilidade econômica, escolas e hospitais foram construídos, assim como grandes obras públicas, como o Palácio Nacional. As finanças públicas foram ordenadas e houve uma “[...] tímida modernização econômica com a introdução de empresas transnacionais” (SEITENFUS, 1994, p. 35), como foi o caso da criação da HASCO. Por outro lado, foi estabelecida uma força repressiva, a Guarda Nacional, a fim de preservar os interesses da elite, classe minoritária.

Os *marines* permaneceram no Haiti até 1934. Foram forçados a se retirar após uma insurreição de camponeses, conhecidos como *Cacos*. Tal movimento sofreu dura repressão por parte das Forças norte-americanas, que, entre 1918 e 1920, no início da insurreição, mataram cerca de 13.000 camponeses e deixaram um saldo de quase 30.000 mortos no período de ocupação (HALLWARD, 2007, p. 14). Apesar da retirada das tropas, os Estados Unidos continuaram atuantes na política interna haitiana. Durante a ocupação, criaram mecanismos para garantir seu domínio, o que conseguiram pela criação de uma intensa rede de corrupção nos altos escalões do governo. Os interesses geopolíticos e econômicos no Haiti barraram movimentos de transformação social, tanto que, para os Estados Unidos, intervir no Haiti não se tornou uma ação extraordinária, mas uma praxe.

A partir da década de 1950, o controle de Washington sobre a política haitiana se intensificou. O Presidente norte-americano Dwight Eisenhower aumentou a pressão sobre o governo do Haiti para que contivesse a influência dos guerrilheiros de *Sierra Maestra*<sup>198</sup> sobre a população do país. Nas eleições presidenciais de 1957, para conter o avanço comunista no Caribe – estimulado pelos guerrilheiros cubanos – o governo dos Estados Unidos apoiou a candidatura e o subsequente regime autoritário do médico e político François Duvalier, o Papa

---

<sup>198</sup> Localizada na região oriental de Cuba (mais próxima do Haiti).

Doc. Na época, o candidato garantiu, em reuniões com funcionários dos Estados Unidos, que combateria a influência castrista (PESCHANSKI, 2006, p. 644). Duvalier elegeu-se Presidente num pleito marcado pela fraude e pela violência<sup>199</sup>, em 22 de setembro de 1957, para um mandato de seis anos. Assim, teve início o regime ditatorial mais longo e brutal do Haiti, apelidado de “papadocracia”.

A “papadocracia” representou a combinação de três vertentes: a política dos Estados Unidos para o Caribe, principalmente durante a Guerra Fria; um modelo econômico voltado à exportação de matérias-primas; e a habilidade de Duvalier em manipular esses dois elementos e aniquilar toda tentativa de oposição.

### 3.1.3 O Reino dos *Tontons Macoutes*

O programa político de Duvalier propunha realizar uma revolução social no Haiti. Prometia lutar contra o desemprego, a miséria e a fome por meio de um aumento racional da produção e eliminar todas as formas de opressão ou de submissão do pensamento e das liberdades cidadãs. O divórcio entre discurso e prática, porém, foi rápido. Em 22 de setembro de 1959, durante a comemoração de seu segundo ano de governo, Duvalier marchou ao lado de milícias civis armadas, às quais outorgou o poder de manter a ordem. Iniciou-se o reino dos *Tontons Macoutes*<sup>200</sup>, a polícia secreta e pessoal de Papa Doc (GIRARD, 2004, p. 13). Com ordens para reprimir comunistas e outros opositores, os *Tontons Macoutes* assassinavam, torturavam e estupravam indiscriminadamente; sempre sob a impunidade. Estima-se que 50.000 pessoas foram assassinadas durante o regime duvalierista (HALLWARD, 2007, p. 15).

---

<sup>199</sup> Cabe ressaltar que nenhuma eleição no Haiti, até a década de 1990, teve um mínimo de essência ou estrutura democrática, pois nem todos os haitianos podiam votar, os pleitos eram violentos, os eleitores votavam sob ameaças e os resultados eram manipulados e fraudados. De fato, a fragilidade das instituições haitianas atuais ainda leva a questionamentos sobre a “qualidade” da democracia existente no país.

<sup>200</sup> *Tonton macoute* pode ser traduzido como “bicho-papão”.

Em 1961, Duvalier lançou um programa para derrubar as árvores da região oriental do país. A justificativa foi a de que esse era o único meio de deter as guerrilhas comunistas, supostamente atuantes na área. Foi apoiado pelos Estados Unidos, que enviaram, naquele ano, US\$ 13,5 milhões ao país, quase 45% do orçamento (PESCHANSKI, 2006, p. 645). No final do governo de Papa Doc, o Haiti já era um grande deserto, pois menos de 2% de sua vegetação original subsistia. Ainda em 1961, o ditador mandou fechar o Parlamento e novas eleições legislativas foram realizadas, com a participação apenas de candidatos duvalieristas. Em 1964, os deputados modificaram a Constituição e declararam Duvalier Presidente vitalício (GIRARD, 2004, p. 13).

Uma característica do regime ditatorial de Papa Doc era a sua dependência econômica do exterior. O regime recebia milhões de dólares por mês, provenientes do governo dos Estados Unidos, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). A moeda de troca era a repressão ao comunismo e a liberalização da economia (PESCHANSKI, 2006, p. 645). Nessa época, o controle da HASCO sobre a produção açucareira haitiana aumentou e houve algum progresso econômico, em função da instalação no país de fábricas que exportavam produtos têxteis e artigos desportivos – como bonés e bolas de beisebol – para os Estados Unidos (BRAGA, 2005, p. 48).

Enquanto permaneceu no poder, de 1957 a 1971, François Duvalier construiu um regime à sua imagem e semelhança: megalomaniaco, místico e totalitário. Em todos os níveis, a política haitiana era dominada por uma mistura de superstição e medo. O Haiti tornou-se uma expressão latino-americana do fascismo. Ao morrer, em 1971, Papa Doc deixou para o seu filho uma herança de milhares de pessoas assassinadas e um país em colapso.

### 3.1.4 A Ditadura Hereditária

Em 1971, Papa Doc sofreu um infarto. Não morreu, mas passou a temer por sua sucessão. Mandou distribuir panfletos em Porto Príncipe, onde aparecia ao lado do filho, com a seguinte legenda: “Eis o jovem líder que lhes prometi”. Jean-Claude Duvalier, conhecido como Baby Doc, tinha dezenove anos, e pela Constituição haitiana o Presidente deveria ter no mínimo quarenta anos (PESCHANSKI, 2006, p. 645). Os deputados alteraram a Carta e convocaram um referendo para ratificar a escolha do sucessor. Em 21 de abril de 1971, Papa Doc morreu e seu filho, Baby Doc, assumiu o comando do Executivo, prometendo manter a política do pai.

O príncipe herdeiro cumpriu a promessa, reestruturou o Exército e nele enquadrou os *Tontons Macoutes*, que passaram a ser designados como Voluntários da Segurança Nacional. Também aumentou o contingente, a pretexto de lutar contra o comunismo, e continuou com a política de terror, característica do governo de Duvalier pai. Ao dar continuidade ao legado do pai, Baby Doc foi elogiado e apoiado pelos Estados Unidos, em virtude da política anti-comunista (GIRARD, 2004, p. 13).

Em 1977, a crise econômica se agravou e a fome se alastrou. Em embarcações improvisadas, milhares de haitianos fugiam para os Estados Unidos, Bahamas e Cuba. Muitos se entregaram ao trabalho, em condições comparáveis às dos escravos, nas plantações de cana-de-açúcar da vizinha República Dominicana. Entre 1950 e 1980, estima-se que 150 mil haitianos tenham ido para o país vizinho (PESCHANSKI, 2006, p. 645). Nas duas décadas seguintes, o número chegou a 500 mil. Dados do Banco Mundial também apontam que, atualmente, há mais de 75.000 imigrantes de origem haitiana nas Bahamas e cerca de dois milhões nos Estados Unidos (WORLD BANK, 2007, p. 25).

No início da década de 1980, a insatisfação popular se generalizou. Surgiram movimentos contestatórios apoiados pela Igreja Católica, outrora ligada ao regime de Papa Doc. Devido à incapacidade de Baby Doc de agradar as elites e manipular o exército, a ditadura enfraqueceu-se paulatinamente. No início de 1986, eclodiram levantes em cinco dos nove Departamentos do país<sup>201</sup>. Em 7 de fevereiro desse ano, o Haiti sofreu novo golpe de Estado, liderado pelo General Henri Namphy. Duvalier filho abandonou o Haiti com uma fortuna pessoal estimada em US\$ 100 milhões e refugiou-se na Riviera francesa, deixando um país dominado pelo caos e pela violência (HALLWARD, 2007, p. 16). Seus amigos e comparsas também deixaram o país com contas bancárias milionárias. A opulência da camarilha que fugia do Haiti contrastava com a miséria da população, que jamais havia sido tão grave.

Após a queda do regime, a crise política retomou o seu curso. Durante os quatro anos subseqüentes, os militares e os *Tontons Macoutes* disputaram o poder, o que resultou na morte de inúmeros civis. O país encontrava-se mergulhado em um quadro de instabilidade política crônica e situação socioeconômica caótica. Conforme bem definido por Philippe Girard (2004, p. 13), o período de 1986-1990 foi um período de duvalierismo sem Duvalier, em vez de uma verdadeira democracia. A onda crescente de violência, originada a partir do golpe de Estado, mobilizou autoridades internacionais a intervir no país. O objetivo era estabelecer um entorno seguro e organizar as eleições, que deveriam se realizar de forma pacífica e democrática. Nesse ínterim, o Haiti ficou sob a responsabilidade de um governo transitório, que decretou nova Constituição em março de 1987 (a 24ª, ainda vigente, mas nem sempre respeitada).

---

<sup>201</sup> Na época, eram nove Departamentos. Hoje em dia, o Haiti possui dez Departamentos.

### 3.1.5 Um País na Miséria

Após três décadas de duvalierismo, o Haiti estava arruinado. Estudos da ONU situavam o país entre os cinquenta mais pobres do mundo – o único representante latino-americano nesse grupo. Entre 1965 e 1980, de acordo com o Banco Mundial (2007, p. 8), a economia haitiana cresceu, em média, 2,9% ao ano, com uma taxa de crescimento populacional de 1,5%. A partir da década de 1980, a economia regrediu 0,2% ao ano e a taxa de crescimento populacional aumentou para 2,2% anuais. Em consequência, o produto interno bruto (PIB) per capita caiu 50% em duas décadas: de US\$ 632, em 1980, ele foi reduzido para US\$ 332, em 2003 (WORLD BANK, 2007, p. 15).

A crise atingiu principalmente a população rural, que, em 1988, representava 71% dos 6,3 milhões de haitianos, devido à escassez de terras e trabalho. Mais da metade das terras aráveis pertencia a poucos fazendeiros, conhecidos como *gran don* (grandes senhores). Muitos deles eram *Tontons Macoutes*, pois Papa Doc distribuíra a seus aliados 120 mil hectares de terras, um quinto das disponíveis para a agricultura (PESCHANSKI, 2006, p. 646).

Nos anos 1980, os poucos camponeses proprietários de fazendas não dispunham de sementes, equipamentos ou ajuda do Estado. A falta de subsídios e incentivos para a agricultura e a isenção de impostos aos produtos vindos do exterior também minou a produção agrícola haitiana, pois os pequenos agricultores que conseguiam produzir não tinham como competir com as mercadorias importadas, principalmente dos Estados Unidos (PESCHANSKI, 2006, p. 646).

Como a maioria das famílias da zona rural não tinha onde trabalhar, muitas migraram para as cidades, mormente para Porto Príncipe, em busca de empregos e melhores condições de vida. Atualmente, a população urbana do Haiti aumentou para 47% do total,

com uma taxa de urbanização de 4,5% anuais no período de 2005-2010<sup>202</sup>. Planejada para 150 mil habitantes, mas com 1,1 milhão de pessoas em 1989 e, hoje, com 2 milhões, Porto Príncipe é a imagem do colapso do país. As favelas dominam o espaço urbano. Nas ruas sem pavimentação, pessoas sobrevivem do comércio informal. Os esgotos estão a céu aberto e faltam eletricidade e água potável. Desde a década de 1980, a criminalidade cresceu e o tráfico de drogas tornou-se o sustento de muitas famílias.

A derrocada do duvalierismo, conduzida por ex-apoiadores de Baby Doc, não beneficiou a população. As políticas sociais, exigidas durante os protestos que derrubaram Duvalier filho, não avançaram e no campo institucional nada parecia mudar. Em Porto Príncipe, propagou-se a história de um padre que andava descalço pelas favelas, pregando a união dos pobres, dizendo que a organização popular era vontade de Deus e que a “avalanche” ia começar. Era Jean-Bertrand Aristide, conhecido como Titid, que participara ativamente dos movimentos que derrubaram Duvalier do poder, em 1986 (HALLWARD, 2007, p. 20-21). Por onde passava, ajudava na construção de associações de bairro, que se tornaram locais de discussão política, de alfabetização e de organização de protestos e mutirões. Apoiado na atuação do padre nos bairros pobres surgiu o movimento *Lavalas*<sup>203</sup>, que se tornou um partido político mais amplo e flexível.

Aristide vinha conquistando a simpatia e o apoio popular há anos, por meio de seu ofício “religioso”<sup>204</sup>. Mais do que um candidato político, ele representava à população a personificação da esperança, da possibilidade de um novo Haiti, democrático e respeitador dos direitos humanos. A campanha de Aristide, marcada por sua eloquência e seu apelo populista, imediatamente o conectou com o povo, cansado de opressão e sofrimento. Seu

---

<sup>202</sup> Dados disponíveis em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>. Acesso em: 17 abr. 2010.

<sup>203</sup> Significa “avalanche” em créole.

<sup>204</sup> Em 18 de dezembro de 1988, Aristide foi expulso da ordem religiosa dos Salesianos, cujos membros o consideravam demasiado radical (GIRARD, 2004, p. 14).

principal lema de campanha era possibilitar que a população do país saísse de um estágio de miséria indigna para o de uma pobreza digna (HALLWARD, 2007, p. 33).

Na primeira eleição livre do Haiti, realizada em dezembro de 1990, Aristide foi eleito Presidente com 67% dos votos – superando inclusive o candidato Marc Bazin, representante das elites haitianas e apoiado pelos Estados Unidos (GIRARD, 2004, p. 15-16). Em seus discursos, Aristide defendeu a reforma agrária, a distribuição de renda, a alfabetização em massa e o estabelecimento de laços com o governo cubano. A posse de Aristide constituiu “[...] a primeira experiência de democracia em toda a história do Haiti” (SEITENFUS, 1994, p. 39).

### 3.1.6 Aristide e a Crise da Democracia

Desde o início de seu governo, Aristide foi hostilizado pelos antigos *Tontons Macoutes*, pelos latifundiários e pelos militares. Considerando que a proposta de promover mudanças sociais representaria um foco de instabilidade, tais setores ameaçavam derrubar o Presidente. Para se manter no cargo, Aristide negociou com aqueles grupos e tentou conciliar os interesses de seus apoiadores e de seus opositores (HALLWARD, 2007, p. 33-34). Assim, comprometeu-se a não alterar os rumos da política econômica e assinou um acordo para implementar um programa de ajuste estrutural elaborado pelo Banco Mundial – instituição criticada durante a campanha eleitoral por ser um instrumento dos Estados Unidos. O programa do Banco Mundial defendia a liberalização da economia, ou seja, menos participação do Estado e mais abertura comercial, o que constituía o receituário do Consenso de Washington<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> A expressão “Consenso de Washington” surgiu da denominação dada por John Williamson, economista do *Institute of International Economics*, sediado em Washington, para a convergência de pensamento sobre políticas públicas nos anos 1980, durante os governos de Ronald Reagan e George Bush nos Estados Unidos. Consistia

A população haitiana não aceitou a mudança de rumo do Presidente. Organizações camponesas criticaram a política econômica e organizaram protestos. Aristide tentou conter os movimentos sem repressão; foi a comícios na zona rural e nas favelas de Porto Príncipe e montou uma campanha de estímulo à participação popular na política.

No entanto, a elite haitiana também ameaçava derrubar o governo. O importante jornal *Le Nouvelliste*, ligado à elite, trazia editoriais inflamados contra Aristide. Tanto os setores dominantes quanto a população pobre radicalizaram suas cobranças. Na tentativa de equilibrar os descontentamentos, Aristide trocou ministros, alternando políticos conservadores e progressistas; fez acordos com os Estados Unidos; participou de encontros camponeses e aproximou-se de intelectuais de esquerda, entre eles o sociólogo Gérard Pierre-Charles<sup>206</sup> (PESCHANSKI, 2006, p. 647).

Em setembro de 1991, a situação tornou-se explosiva no campo, com a invasão e a ocupação de propriedades por organizações de camponeses. No *Le Nouvelliste*, editoriais exigiam a intervenção do Presidente. Os antigos *Tontons Macoutes* formaram milícias para deter as ações camponesas. Percebendo que sua estratégia de consenso fracassara, e, para não perder a simpatia das camadas populares, Aristide radicalizou seus discursos. No dia 27 de setembro, o Presidente tomou partido e, em um comício para cerca de 20 mil pessoas, ameaçou os latifundiários e empresários, convocando o povo para um levante contra as elites (HALLWARD, 2007, p. 34-35). Três dias depois, em 30 de setembro, veio o golpe de Estado, do qual participaram o Exército e milícias organizadas pelos antigos *Tontons Macoutes*, que

---

basicamente em dez pontos estratégicos que formavam a cartilha econômica neoliberal: disciplina fiscal; priorização do gasto público em saúde e educação; realização de reforma tributária; estabelecimento de taxas de juros positivas; apreciação e fixação do câmbio; desmonte de barreiras tarifárias e não-tarifárias para estabelecer políticas comerciais liberais; liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; privatização das empresas públicas; ampla desregulamentação da economia; e proteção à propriedade privada (MARTINS, 2006, p. 345).

<sup>206</sup> Gérard Pierre-Charles (1935-2004) foi um importante cientista social, economista e dirigente político do Haiti. Na juventude, ele participou da oposição ao regime duvalierista e, por isso, teve que viver exilado no México de 1960 a 1986. Após a queda de Jean-Claude Duvalier, Pierre-Charles voltou para o Haiti e engajou-se na democratização do país, tornando-se um dos principais apoiadores da classe intelectual haitiana ao movimento *Lavalas* e à candidatura de Aristide à Presidência em 1990 (SADER, 2006, p. 959).

eram hostis à realização de mudanças radicais no país, como a reforma agrária e a redistribuição de renda. Uma junta militar, comandada pelo general Raoul Cédras, assumiu o governo em Porto Príncipe. Ameaçado de morte e com a permissão de Cédras, Aristide fugiu do país e foi para a Venezuela (GIRARD, 2004, p. 18).

Em 3 de outubro de 1991, em resposta imediata ao golpe, a Organização dos Estados Americanos (OEA) suspendeu as relações econômicas com o Haiti. No dia seguinte, o governo norte-americano congelou as contas do Haiti nos Estados Unidos e, além disso, impôs um embargo comercial ao Haiti, em 28 de outubro (GIRARD, 2004, p. 19). A junta militar, contudo, recusou-se a abandonar o poder e o governo de George Bush limitou-se a fazer protestos ineficazes. Tal embargo trouxe como consequência a falência da já combalida economia haitiana, o aumento do desemprego e da fome, além de um incremento das atividades ilícitas ligadas ao contrabando (BRAGA, 2005, p. 49).

O Presidente deposto refugiou-se na Venezuela e, depois, viajou para os Estados Unidos, onde foi acolhido por representantes do Partido Democrata. A agremiação se opunha à política do Presidente republicano George Bush, principalmente no cenário internacional. Os democratas criticavam o governo por ser intervencionista e belicista, voltado para ações como a Guerra do Golfo contra o Iraque, iniciada em janeiro de 1991. Nesse confronto, Aristide tornou-se importante para o Partido Democrata, quase um garoto-propaganda. Os democratas financiaram parte de sua estadia e garantiram sua segurança. Também se ocuparam de sua agenda, marcando reuniões com empresários e funcionários de instituições como o FMI e o Banco Mundial. Em contrapartida, Aristide fazia pronunciamentos públicos, denunciando o golpe que o derrubou e solicitando o apoio da comunidade internacional para reaver o seu mandato (PESCHANSKI, 2006, p. 647). Além disso, Senadores da oposição criticavam o governo Bush por supostamente apoiar a junta militar no poder no Haiti. Assim,

após a campanha internacional impulsionada pelo Presidente deposto, a opinião pública norte-americana se sensibilizou.

Em 1993, Bill Clinton, do Partido Democrata, assumiu a presidência dos Estados Unidos. Clinton defendeu publicamente o retorno de Aristide ao poder e a balança começou a pender a seu favor. Em fevereiro de 1993, a ONU enviou uma missão de observadores de direitos humanos ao Haiti (MICIVIH<sup>207</sup>) para ajudar os observadores da OEA, que já estavam presentes no país<sup>208</sup>. De acordo com o relato do professor Ricardo Seitenfus (1994, p. 14), um dos membros da missão da OEA, “[...] a tarefa fundamental consistia em observar a realidade local e fazer respeitar os elementares direitos humanos, protegendo a população civil essencialmente através do constrangimento que nossa presença causava aos governantes”. Tal encargo, segundo o professor, estava fadado ao insucesso, pois era inexequível e absurdo. Ainda que apoiada por alguns opositores ao regime, a presença estrangeira era manifestamente rejeitada pelo governo haitiano (SEITENFUS, 1994, p. 14). Internamente, a crise piorava, devido ao aumento desmedido da violência, principalmente contra aliados e simpatizantes de Aristide, às incontáveis violações dos direitos humanos e ao agravamento do estado de miséria da maior parte da população. Com o deslocamento do problema da questão democrática para a questão humanitária, a ONU tornou-se fundamental no contexto da crise haitiana.

---

<sup>207</sup> MICIVIH – International Civilian Mission in Haiti (1993-2000).

<sup>208</sup> Ver Resolução A/RES/47/20 da Assembléia Geral da ONU, de 22 de março de 1993. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/167/93/IMG/N9316793.pdf?OpenElement>. Acesso em: 27 nov. 2009.

### 3.1.7 A Primeira Intervenção Multilateral

Em 16 de junho de 1993, o Conselho de Segurança adotou, então, a Resolução 841/93<sup>209</sup>, para impor um embargo mundial de petróleo e armas ao Haiti, e para congelar os bens dos líderes haitianos<sup>210</sup>. Forçados a negociar, sob a mediação norte-americana, Cédras e Aristide assinaram, em 3 de julho de 1993, um acordo em *Governors Island* (Nova York), segundo o qual a junta militar, em troca de uma anistia, comprometeu-se a deixar Aristide retornar ao Haiti, em 30 de outubro, como Presidente (GIRARD, 2004, p. 19). A ONU suspendeu as sanções em 27 de agosto<sup>211</sup> e, em seguida, de acordo com a Resolução 867/93 do Conselho de Segurança, de 23 de setembro, criou uma missão de manutenção da paz (UNMIH), composta por 1.267 homens (a maior parte de policiais) para ser desdobrada no Haiti em outubro.

A Resolução 867/93 do Conselho, que expressava preocupação “[...] a respeito da escalada da violência motivada politicamente no Haiti, neste período decisivo de transição política”<sup>212</sup> (UNITED NATIONS, 1993d, p. 2, tradução nossa), também expôs as limitações do Acordo de *Governors Island*. Ambas as partes tinham negociado porque estavam sob pressão, em vez de estarem verdadeiramente comprometidas com uma solução pacífica para a crise. Aristide e Cédras até recusaram a se encontrar cara a cara, fazendo com que os

---

<sup>209</sup> Ver UN Res. 841/93 SC, de 16 de junho de 1993. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/354/58/IMG/N9335458.pdf?OpenElement>. Acesso em: 1º dez. 2009.

<sup>210</sup> Anteriormente, no mesmo mês, o governo dos Estados Unidos já havia decretado um embargo contra indivíduos e instituições que tivessem apoiado o golpe militar e que apoiassem o governo de fato do Haiti. As sanções da ONU foram suspensas por intermédio da Resolução 861/93, de 27 de agosto de 1993, após a ratificação pelo parlamento haitiano do Primeiro-Ministro indicado pelo Presidente Aristide, Robert Malval, condição imposta pelo Acordo de *Governors Island* para que as sanções fossem suspensas. Ver MALONE, David M. *Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti*. Oxford: Caledon Press, 1998.

<sup>211</sup> Ver UN Res. 861/93 SC, de 27 de agosto 1993. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/473/12/IMG/N9347312.pdf?OpenElement>. Acesso em: 1º dez. 2009.

<sup>212</sup> “[...] about the escalation of politically motivated violence in Haiti at this time of critical political transition” (UNITED NATIONS, 1993d, p. 2).

representantes diplomáticos dos Estados Unidos e da ONU-OEA tivessem que se mover em vaivém entre as delegações (GIRARD, 2004, p. 19).

No mês seguinte, em 11 de outubro de 1993, membros da FRAPH<sup>213</sup>, um grupo político e paramilitar ligado ao regime no poder no Haiti, impediram que 225 soldados norte-americanos e canadenses, a bordo do USS *Harlan County*, desembarcassem em Porto Príncipe, onde eles seriam incumbidos de auxiliar no planejamento para o regresso de Aristide (GIRARD, 2004, p. 42). O navio, então, foi obrigado a ir embora. No mesmo mês, o Conselho de Segurança retomou as sanções ao Haiti e evacuou os membros restantes da MICIVIH e da missão da OEA. O dia 30 de outubro, data marcada para o retorno de Aristide, conforme previsto no acordo de *Governors Island*, passou e nada aconteceu. Aristide rejeitou ainda, em fevereiro de 1994, uma última tentativa de solução negociada (GIRARD, 2004, p. 19). Com o fracasso das negociações e como o embargo ao Haiti não demonstrara sinal de enfraquecimento na posição da junta militar, a crise poderia muito bem ter desvanecido de maneira inconcludente.

No final de março de 1994, Clinton iniciou uma revisão crítica de sua política para o Haiti e concluiu que uma postura mais dura seria necessária, considerando também a possibilidade de uso do poder militar norte-americano. O Conselho de Segurança ampliou as sanções e todo comércio não-humanitário com Haiti foi proibido. Em junho de 1994, foram interditados todos os vôos comerciais dos Estados Unidos para o Haiti e as transferências de fundos para o Haiti foram limitadas ao patamar de US\$ 50 ao mês, por família (GIRARD, 2004, p. 20). Finalmente, em 31 de julho, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 940/94, que autorizou “[...] os Estados-membros a organizar uma força multinacional sob comando e controle unificados e, com esta estrutura, a usar todos os meios necessários para

---

<sup>213</sup> FRAPH – Revolutionary Front for Haitian Advancement and Progress.

facilitar a retirada do comando militar do Haiti [...]”<sup>214</sup> (UNITED NATIONS, 1994, p. 2, tradução nossa), cuja justificativa para o desdobramento foram as violações cometidas pelo regime militar haitiano ao acordo de *Governors Island* e a várias Resoluções do Conselho.

Desde o incidente com o USS *Harlan County*, em outubro de 1993, que as forças armadas norte-americanas vinham se preparando e ajustando planos contingentes para o Haiti. A despeito da relutância de lutar em benefício de Aristide, o Exército dos Estados Unidos estava pronto para responder à convocação do Presidente. Depois de hesitar durante algum tempo, os dias de indecisão terminaram em 15 de setembro de 1994, quando Clinton anunciou em rede nacional de televisão que o general Cédras e suas gangues armadas no Haiti tinham que ser contidas e expulsas do poder por meio da força (GIRARD, 2004, p. 1). A fase da diplomacia tinha chegado ao fim.

Na realidade, a própria ameaça de uma invasão liderada pelos Estados Unidos provou ser suficiente, mas somente depois da negociação que o ex-presidente norte-americano Jimmy Carter conduziu com o regime haitiano, às vésperas do dia D, e a força de invasão ter recebido ordem para interromper o desembarque na última hora. Aproximadamente 25.000 militares da força multinacional (MNF), constituída por uma coalizão de Estados e liderada pelos Estados Unidos (20.000 norte-americanos e 5.000 de outros países), ocuparam o Haiti pacificamente, a partir de 19 de setembro de 1994, para conduzir a Operação *Uphold Democracy*, a fim de restaurar e sustentar a “democracia pela força” (HIPPEL, 2003, p. 117). Dentro do possível, as tropas pacificaram o país e supervisionaram a convocação do Parlamento haitiano, a partida da junta militar e o retorno de Aristide ao poder.

Nenhuma oposição grave foi encontrada pela MNF. A questão mais significativa com relação ao uso da força concernia às regras de engajamento (ROE). O rápido colapso das

---

<sup>214</sup> “[...] Member States to form a multinational force under unified command and control and, in this framework, to use all necessary means to facilitate the departure from Haiti of the military leadership [...]” (UNITED NATIONS, 1994, p. 2).

forças de segurança haitianas e a confusão entre as forças norte-americanas sobre as suas atribuições na manutenção da lei e da ordem resultaram em vários incidentes. Em 24 de setembro de 1994, dez soldados haitianos morreram depois de uma troca de tiros em Cap-Haitien, no norte do país, onde *marines* norte-americanos reagiram em defesa própria contra ameaça de fogo hostil e adotaram uma interpretação agressiva das regras de engajamento (GIRARD, 2004, p. 111).

As regras de engajamento também causaram dificuldades porque elas foram interpretadas de modo a deixar o cumprimento e a imposição da lei com a força local, isto é, com as *Forces Armées d'Haiti* (FAd'H). Contudo, logo foi percebido que esta era a mesma força que tinha aterrorizado a população durante décadas. Chegou a haver um clamor público depois que a mídia televisionou tropas norte-americanas assistindo passivamente, enquanto integrantes das FAd'H batiam em manifestantes pró-Aristide com extrema violência. A interpretação das regras de engajamento foi alterada rapidamente, a fim de permitir que as tropas da MNF pudessem usar tanto a força não-letal como a letal para prevenir a perda de vidas humanas (FINDLAY, 2002, p. 274).

Em 12 de outubro de 1994, Cédras e sua família partiram para o exílio no Panamá e seu irmão e outros 22 amigos e parentes foram para Miami, em vôos fretados pelos Estados Unidos. Assim, o caminho estava livre para que Aristide fosse reconduzido à Presidência do Haiti. O retorno dele ao país, em 15 de outubro de 1994, foi triunfal. Durante o governo golpista, a crise econômica e a repressão se intensificaram. O regime de Cédras foi responsável por vários atos de barbarismo, inclusive prisões, torturas, seqüestros, assassinatos e destruição de propriedade de milhares de haitianos comuns e de destacados seguidores de Aristide. Cinco mil haitianos foram mortos, dezenas de milhares fugiram do país, enquanto cerca de 300 mil ficaram impossibilitados de viver em suas casas com medo de perseguição e

tornaram-se assim internamente deslocados (HIPPEL, 2003, p. 124). A volta do Presidente, aos olhos do povo, trazia consigo a esperança de uma vida melhor.

Possivelmente, a maior contribuição da MNF tenha sido a melhoria, mas não a erradicação total, da situação de descaso aos direitos humanos. A violência continuou, contudo, gerada por uma variedade de criminosos, tais como chefes de gangues paramilitares e pretensos membros da Frente Revolucionária para o Avanço e Progresso do Haiti (FRAPH), embora o último assassinato atribuído a esse grupo tenha ocorrido em 4 de novembro de 1994, em *Mirebalais*<sup>215</sup> (UNITED NATIONS, 1995a, p. 2-3). Sob a vigilância das forças militares estrangeiras, os haitianos reuniam-se livremente e expressavam as suas opiniões, com exceção da região do Departamento de *Artibonite*, onde assassinos da ex-junta militar ainda causavam danos. Um grande número de pessoas deslocadas internamente deixou de se esconder e uma sensação de segurança voltou nos lugares onde a força multinacional estabeleceu uma presença. Não obstante, um ou dois assassinatos criminosos aconteciam diariamente, sem interrupção, um indicador de que a segurança trazida pelas tropas ocorria somente onde elas estavam localizadas fisicamente.

Aproveitando-se da presença da MNF na garantia de um pouco de estabilidade e segurança ao país, o governo de Aristide tomou os passos para extinguir as Forças Armadas do Haiti. O que fazer com os soldados haitianos, que não tinham sido incorporados à força policial, foi uma questão que colocou em oposição Aristide, que estava compreensivelmente desconfiado para mostrar clemência aos soldados que o tinham derrubado três anos antes, e o governo dos Estados Unidos, que tornou público seu interesse pela continuidade da existência do Exército haitiano (GIRARD, 2004, p. 125). Apesar do Presidente Clinton ter acusado publicamente os líderes da junta militar como “assassinos” – uma forma de justificar a ocupação do Haiti para a opinião pública norte-americana – funcionários do governo e

---

<sup>215</sup> Cidade localizada na região do Departamento do “Centro” do Haiti.

militares norte-americanos temiam que a demissão de todos os soldados destruiria a única força capacitada o suficiente para restringir possíveis excessos de Aristide. Tal medida também deixaria um grupo numeroso de soldados desempregados, descontentes e armados, potencialmente dispostos a desencadear uma insurreição armada no Haiti.

No entanto, Aristide abraçou a idéia com entusiasmo – seguindo o exemplo de países próximos, como a Costa Rica e o Panamá, que, na época, tinham extinguido suas Forças Armadas – e manteve-se irredutível. Assim, a lei de criação da Polícia Nacional Haitiana (PNH), promulgada por ele em dezembro de 1994, atribuiu a maioria dos recursos do Exército (incluindo os quartéis) para a nova polícia (GIRARD, 2004, p. 126). Aristide, então, passou a cortar as verbas para o Exército, uma mudança de atitude contrária às promessas feitas quando estava no exílio nos Estados Unidos<sup>216</sup>.

Conseqüentemente, a confusão imperou entre os soldados, particularmente com relação à compensação e ao reemprego. Promessas foram feitas para oferecer trabalhos dentro dos ministérios do governo e para estabelecer programas de treinamento. Todavia, como essas garantias demoraram demais para se materializar, um grave motim aconteceu, em 26 de dezembro de 1994, no quartel-general do Exército haitiano, em protesto contra a falta de pagamento, no qual quatro soldados morreram, confirmando a ira dos membros do Exército, que necessitavam de dinheiro, e não de palavras, para se alimentar. Ademais, embora as forças paramilitares tivessem declinado em visibilidade, chefes de gangues e outros bandidos continuavam a intimidar e extorquir (UNITED NATIONS, 1995a, p. 3).

Em fevereiro de 1995, após acatar uma recomendação dos Estados Unidos para afastar três oficiais do Exército, acusados de cometer assassinato em julho de 1991, Aristide aproveitou o ensejo e também demitiu sumariamente outros 39 oficiais, incluindo todos os oficiais acima do posto de major, e escolheu um amigo seu para ser o “Comandante” da força.

---

<sup>216</sup> Aristide prometera em entrevista à imprensa norte-americana, em 12 de outubro de 1994, que manteria o Exército do Haiti com 1.500 homens (GIRARD, 2004, p. 126).

Enfim, Aristide dispensou totalmente o Exército do Haiti em abril de 1995 e transferiu os 1.500 soldados remanescentes no Exército, naquela ocasião, para a polícia interina (GIRARD, 2004, p. 126). Tal decisão foi inconstitucional: o Artigo 263 da Constituição do Haiti, de 1987, estipula que as Forças Públicas devem ser compostas pelas Forças Armadas do Haiti e pelas Forças Policiais, e mais nenhum outro corpo armado pode existir no território nacional. Ela também eliminou o mais poderoso grupo organizado que poderia se opor à vontade e à “lei” de Aristide.

Embora Aristide tenha colocado a reforma do sistema judiciário em posição elevada de sua lista de prioridades, encontrar funcionários de justiça qualificados e incorruptíveis provou ser problemático. A maior parte do país permaneceu sujeita à interpretação legal de “comissários do governo”, alguns dos quais estavam intimamente envolvidos com o regime de Cédras ou tinham antecedentes de violações dos direitos humanos. As autoridades do sistema judiciário haitiano mostravam-se incapazes ou sem vontade de instaurar processos contra criminosos, temendo represálias às famílias ou falta de apoio às diligências (KRETCHIK, 2007, p. 13). Em resposta a essa situação, cidadãos frustrados recorriam, freqüentemente, à justiça pelas próprias mãos e à vingança, dois valores culturais haitianos bem estabelecidos.

Entrelaçado com a reforma do sistema judiciário haitiano estava a imposição da lei, neste caso, a formação de uma Força Provisória de Segurança Pública (IPSF<sup>217</sup>). Esta organização de polícia, submetida ao treinamento e supervisão do Programa Internacional de Assistência e Treinamento de Investigação Criminal (ICITAP<sup>218</sup>), contava com um pessoal de aproximadamente 3.000 homens, que foram selecionados da ex-polícia militar haitiana, da ex-FAd’H, de ex-detentos de Guantánamo e de haitianos exilados que voltaram ao país (UNITED NATIONS, 1995a, p. 8-9). A força provisória foi investigada cuidadosamente para

---

<sup>217</sup> IPSF – *Interim Public Security Force*.

<sup>218</sup> ICITAP – *International Criminal Investigative Training Assistance Programme*.

assegurar que seus membros não tinham violações de direitos humanos atribuídas a eles e foram-lhe concedidas as funções básicas de polícia, até que uma força de polícia nacional permanente começasse a existir. Depois de uma duvidosa verificação de antecedentes, os recrutas passavam por um curso de treinamento de seis dias para se familiarizar com as regras de conduta policial e assuntos de direitos civis, onde isso não existia há 200 anos (KRETCHIK, 2007, p. 14).

Cerca de 900 policiais monitores internacionais prestaram à força provisória duas horas de treinamento prático diário, mas com resultados limitados. Apesar de entusiasmados no início, muitos membros da IPSF tornaram-se levianos ao sair em patrulha, especialmente à noite, quando as atividades criminosas se intensificavam. Em alguns casos, policiais internacionais fizeram detenções (embora estas ações fossem proibidas pelo mandato e pela lei haitiana) quando crimes foram cometidos, porém agentes da IPSF falharam ao agir (KRETCHIK, 2007, p. 14). Ademais, faltavam equipamentos essenciais à IPSF, tais como aparelhos de comunicação e veículos apropriados, e sua eficiência era bastante limitada. Em março de 1995, a ONU tinha sérias dúvidas se a maioria dos membros da IPSF poderia se juntar à futura Polícia Nacional Haitiana (PNH), ainda em fase de formação, devido aos requisitos educacionais mínimos exigidos para a entrada na Academia de Polícia (UNITED NATIONS, 1995a, p. 9-10).

A intervenção estrangeira por si só, sustentada pela atuação da MNF, não acabou com as correntes de turbulência e violência da sociedade haitiana, embora possa se dizer que a violência política tenha sido mitigada em certo grau. Mesmo sendo verdade, ao se comparar a taxa de incidentes violentos ocorridos antes e depois da intervenção, as convicções sociais, atitudes e valores incrustados na sociedade haitiana permaneceram virtualmente intactos. Destarte, no Haiti, como um vulcão aparentemente calmo, a lava borbulhava profundamente dentro dele.

### 3.1.8 A Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)

Com a convicção de que uma força militar internacional poderia remediar a perturbadora situação política do Haiti, o Conselho de Segurança, por intermédio da Resolução 944/94, de 29 de setembro, também preparou o terreno para a transmissão definitiva do comando da missão da MNF para a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH). Em poucas semanas, observadores da ONU e seus equipamentos chegaram ao país para compor a equipe avançada da UNMIH, com um efetivo de 49 membros. Esse pessoal da UNMIH trabalhou junto com a MNF, a fim de acompanhar o curso dos eventos em andamento e também para agilizar a chegada do restante da missão.

A Resolução 975/95 do Conselho de Segurança, de 30 de janeiro de 1995, que afirmou a existência de um ambiente “seguro e estável” reinante no Haiti, foi o prenúncio para os 6.000 soldados norte-americanos que ainda estavam no Haiti, compondo a MNF naquela ocasião, de que a transição para uma força da ONU aconteceria em breve, com uma data até marcada: 31 de março<sup>219</sup>. No final de fevereiro e início de março de 1995, o estado-maior da UNMIH foi submetido a um treinamento de grupo em planejamento e tomada de decisão, antes da assunção de comando da missão, sob a responsabilidade de uma equipe internacional dirigida pelos Estados Unidos (KRETCHIK, 2007, p. 15). Por razões que não foram esclarecidas, nenhuma outra missão da ONU, desde então, passou por treinamento prévio similar.

Apesar de tudo o que a MNF realizou para promover a estabilidade, o Haiti ainda não era um país funcional em março de 1995. Apesar de declarações do comando da MNF sobre a existência de um ambiente seguro, com a aproximação da transferência de comando da missão para a UNMIH, a realidade política violenta do Haiti parecia ressurgir. Após seis

---

<sup>219</sup> Ver UN Res. 975/95 SC, de 30 de janeiro de 1995, p. 2. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/028/26/PDF/N9502826.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 dez. 2009.

meses de intervenção da MNF para estabilizar o país e para apoiar as diversas agências internacionais envolvidas, a responsabilidade pela assistência ao governo do Haiti passou para a UNMIH, em 31 de março de 1995. Somente 2.400 soldados norte-americanos ficaram no Haiti para se incorporar à força militar da UNMIH<sup>220</sup>, composta por 6.000 homens e comandada pelo General-de-Brigada do Exército norte-americano Joseph Kinzer. Um argelino, Lakdar Brahimi, foi designado Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG<sup>221</sup>) para o Haiti e se tornou o funcionário civil estrangeiro de mais alta posição. Novecentos policiais monitores internacionais também permaneceram no Haiti (UNITED NATIONS, 1995b, p. 1).

Reconduzir Aristide ao palácio presidencial e restabelecer um pouco de lei e ordem no Haiti foram dois objetivos claros da intervenção norte-americana, sendo que ambos foram alcançados nos primeiros seis meses da ocupação. Por outro lado, criar uma próspera democracia era uma missão incerta e em aberto, cujo sucesso, difícil de quantificar em todo caso, era improvável, considerando a história pregressa do Haiti. Tentativas anteriores de começar de outra forma, após a guerra de independência em 1804, durante a primeira ocupação norte-americana em 1915 e depois da eleição de Aristide em 1990, tinham todas terminado em fracasso. Por parte da ONU, problemas financeiros pesavam contra uma agenda ambiciosa de *nation-building* (construção-de-nação) (UNITED NATIONS, 1996b, p. iv). A própria Resolução 940/94, que autorizou o uso da força, mencionou especificamente que os países participantes da força multinacional fariam isso a suas próprias custas. Resoluções posteriores continham solicitações insistentes por contribuições financeiras de doadores internacionais<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup> A força militar da UNMIH contava com contingentes militares da Holanda, CARICOM, Paquistão, Nepal, Bangladesh e dos Estados Unidos (que atuava em Porto Príncipe).

<sup>221</sup> SRSG – *Special Representative of the Secretary-General*.

<sup>222</sup> Ver, por exemplo, UN Res. 975/95 SC, de 30 de janeiro de 1995; UN Res. 1048/96 SC, de 29 de fevereiro de 1996; e UN Res. 1063/96 SC, de 28 de junho de 1996.

Por razões políticas, o Presidente Clinton e o Secretário-Geral Boutros-Ghali controlaram-se para não impor uma *nation-building*, mas as políticas dos Estados Unidos e da ONU para o Haiti, em 1995-1997, aproximaram-se muito disso (GIRARD, 2004, p. 132). Antes de tudo, o objetivo era de restaurar – ou, mais exatamente, de criar – democracia, que requeria ajuda estrangeira que se estendia do treinamento de polícia, para a assistência técnica às eleições e para a reforma judicial. Um Haiti democrático pouco significaria aos haitianos se eles permanecessem com fome, assim, a comunidade internacional também se empenhou no auxílio para promover um desenvolvimento sólido e cobrou reformas econômicas.

A missão da ONU elaborou para o Haiti um plano delineado em três vertentes, cujas metas eram: eleger democraticamente um Parlamento e um Presidente para aprovar leis; estabelecer uma força policial efetiva para fiscalizar o cumprimento dessas leis; e criar um sistema de justiça e prisional imparcial, capaz de punir aqueles que as infringisse. Desde fevereiro de 1995, a nova Polícia Nacional Haitiana (PNH) estava sendo treinada, o que deixava outros problemas, como fraudes eleitorais, tribunais corruptos e prisões esquálidas, na condição de obstáculos remanescentes no caminho para a democracia. De fato, com uma extensiva assistência técnica e financeira de países estrangeiros, o Haiti realizou eleições legislativas em junho de 1995, eleições presidenciais em dezembro de 1995 e eleições legislativas parciais, para completar assentos da Câmara, do Senado e locais, em abril de 1997 (GIRARD, 2004, p. 133-134).

Operando sob os termos do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas e, por isso, com as características de uma operação de manutenção da paz de segunda geração, a UNMIH apoiou as autoridades constitucionais do Haiti no estabelecimento de eleições legislativas livres e imparciais. Em março de 1995, o governo do Haiti deveria ter assumido a responsabilidade pela segurança do país, com o apoio da UNMIH. Contudo, a incidência de crimes era superior até mesmo do que o padrão aceitável para o Haiti e a IPSF não estava à

altura da tarefa. Enquanto as pessoas estavam satisfeitas por terem Aristide de volta como Presidente, um sentimento de insegurança pública e de desconfiança permeava a sociedade, por causa da constatação de que a polícia era incapaz de proteger o país da violência.

A falta de uma força policial efetiva acarretou problemas para as eleições programadas para ocorrer em junho de 1995. Em março e abril, a violência atingiu níveis alarmantes, devido à ocorrência de vários incidentes e assassinatos, que tiveram como saldo a morte de 46 pessoas (KRETCHIK, 2007, p. 16). A resposta do governo haitiano foi tornar a população ciente das conseqüências legais de um homicídio vingativo, se bem que isso teve apenas um efeito limitado. Para alguns observadores da ONU, o fato da UNMIH operar de acordo com o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, em vez do Capítulo VII, levou à continuidade da criminalidade, em face da restrição de medidas coercitivas passíveis de serem aplicadas, embora a ameaça para o pessoal da UNMIH fosse baixa. Independente disso, como declarado pelo Secretário-Geral, “[...] a possibilidade de incidentes durante operações de rotina não deveria ser subestimada”<sup>223</sup> (UNITED NATIONS, 1995b, p. 4, tradução nossa).

Em seu estágio inicial, a UNMIH enfrentou duas significativas questões: o *status* da polícia haitiana e as eleições legislativas, parlamentares e locais, marcadas para 2 e 25 de junho, respectivamente. A missão também se envolveu com a Academia de Polícia Haitiana, instituída em 3 de fevereiro de 1995, e o seu programa acadêmico de quatro meses. Nesse ínterim, a IPSF continuou operando com um nível baixo de motivação; a possibilidade de desemprego futuro de seus membros e a falta de pagamento foram apenas alguns fatores. A moral baixou ainda mais, devido à falha do governo em considerar a recolocação dos membros da IPSF em empregos alternativos, quando a missão da força provisória terminasse (UNITED NATIONS, 1995b, p. 5).

---

<sup>223</sup> “[...] *the possibility of incidents during routine operations should not be underestimated*” (UNITED NATIONS, 1995b, p. 4).

No que dizia respeito às eleições, o processo foi complicado pela existência de 27.000 candidatos para 2.200 cargos públicos e 45 partidos políticos, dos quais apenas 18 foram considerados viáveis. O pessoal da UNMIH tentou trabalhar com o Comitê Eleitoral Provisório do Haiti, mas descobriu que a maioria dos membros do Comitê não tinha experiência de como planejar, preparar e executar eleições democráticas legítimas (KRETCHIK, 2007, p. 16). As tropas da ONU viram-se, então, prestando ajuda aos haitianos não apenas para fazê-los entender as complexidades de eleições democráticas, mas também para definir a posição dos locais de votação, organizar a segurança e a distribuição das cédulas eleitorais e providenciar locais seguros para a apuração e o armazenamento das cédulas.

O caminho para as eleições haitianas, em junho de 1995, foi coberto de ciladas. Nas semanas que antecederam as eleições aconteceram violentos ataques contra candidatos e a perda de 800.000 cartões de inscrição para votação. Embora o governo tenha afirmado que três milhões de haitianos foram registrados para votar, todos os partidos criticaram esse processo. O crescimento do desinteresse entre a população indicava um medo de que seu voto era insignificante ou resultaria em mais violência. Durante as eleições, as ruas do Haiti viraram lugar de ataques e assassinatos em qualquer hora do dia, e os observadores da ONU e da OEA falaram em prováveis irregularidades na votação (KRETCHIK, 2007, p. 17). Tanto para o governo haitiano e para a UNMIH, contudo, as eleições eram um passo necessário em direção à legitimação do progresso da democracia, tanto internacionalmente como nacionalmente, e para a avaliação do êxito da força multinacional em tal empreitada. Por sua vez, Aristide e seu governo precisavam provar que os seus esforços e os da comunidade internacional para democratizar o Haiti não tinham sido em vão.

Em paralelo às eleições, 408 agentes da polícia haitiana graduaram-se na Academia, em 4 de junho de 1995. Na cerimônia de formatura, altamente concorrida, o

Presidente Aristide anunciou que a nova força deveria aumentar de 3.300 agentes para 6.000 (KRETCHIK, 2007, p. 17) – quase o tamanho da extinta FAd’H, que chegou a ter 7.000 homens. Ao contrário de sua repugnante antecessora, a nova força deveria incorporar uma visão social democrática e desprovida de política e possuir um senso de retidão cívica. Entretanto, o Presidente Aristide, um produto de sua própria sociedade, decepcionou ao fazer a transição quando que ele mesmo lembrou aos “apolíticos” graduandos, “[...] sozinhos nós somos fracos, juntos nós somos fortes, e juntos nós somos *Lavalas!*”<sup>224</sup> (KRETCHIK, 2007, p. 17, tradução nossa).

Quando as eleições legislativas foram realizadas em junho, tanto haitianos quanto observadores neutros contestaram os resultados. Enquanto algumas pessoas consideraram que a votação no Haiti, em geral, foi livre e justa, com algumas “irregularidades”, outras viram postos de votação serem incendiados, e duas semanas depois, os resultados ainda não tinham sido oficialmente anunciados (KRETCHIK, 2007, p. 17). A UNMIH prestou o apoio logístico necessário e indispensável para assegurar que as cédulas eleitorais fossem entregues, usadas corretamente, salvaguardadas e contadas. Após a apuração, o partido pró-Aristide *Organisation Politique Lavalas* (OPL) obteve uma vitória política esmagadora em todos os níveis.

Em julho de 1995, uma nova Resolução do Conselho de Segurança estendeu o mandato da UNMIH e dos programas de monitoramento de direitos humanos no Haiti, até 29 de fevereiro de 1996<sup>225</sup>. Com a manutenção e o contínuo apoio da UNMIH ao governo haitiano por mais sete meses, os líderes políticos haitianos criaram alguns ministérios novos, incluindo o de administração e serviços públicos, de assuntos sociais, do meio-ambiente e do comércio e indústria. O anúncio do governo haitiano para a realização da tão aguardada

---

<sup>224</sup> “[...] *alone we are weak, together we are strong, and together we are Lavalas!*” (KRETCHIK, 2007, p. 17).

<sup>225</sup> Ver UN. Res. 1007/95 SC, de 31 de julho de 1995, p. 3. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/227/30/PDF/N9522730.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 dez. 2009.

eleição presidencial foi feito em 13 de outubro, e dois dias depois, o Secretário-Geral Boutros-Ghali veio ao Haiti para assistir a cerimônias comemorativas do transcurso de um ano do retorno de Aristide (BALLARD, 1998, p. 173-175). Assim como nas eleições anteriores, havia muita expectativa, tanto domesticamente como internacionalmente, a respeito da transição do Haiti para a democracia e, mais uma vez, a UNMIH tinha uma contribuição a fazer.

A eleição presidencial, planejada para 17 de dezembro de 1995, foi a mais polêmica. Aristide não poderia, constitucionalmente, candidatar-se a um segundo mandato consecutivo e tinha prometido, enquanto estava no exílio, que ele ater-se-ia à Constituição e passaria o cargo em fevereiro de 1996. Seus partidários haitianos, contudo, argumentavam que o mandato de Aristide deveria ser prolongado por três anos, de modo a compensar o tempo que ele passou no exílio, uma artimanha que funcionários norte-americanos opuseram-se veementemente, por ser um precedente perigoso (GIRARD, 2004, p. 134). Depois de muita incerteza e várias advertências públicas norte-americanas para que Aristide não concorresse ou cancelasse as eleições, ele compreendeu as ramificações deste curso de ação e, embora apoiado por seus seguidores, decidiu não tentar estender o seu mandato. A eleição continuou conforme o planejado e um (ex-)aliado de Aristide e ex-Primeiro-Ministro René Préval<sup>226</sup>, candidato pela *Organisation Politique Lavalas*, conquistou uma vitória esmagadora na eleição, obtendo 88 por cento dos votos. Em 7 de fevereiro de 1996, Préval foi empossado Presidente (KRETCHIK, 2007, p. 18).

---

<sup>226</sup> René Préval é o atual Presidente do Haiti, tendo sido eleito para o seu segundo mandato em 7 de fevereiro de 2006, pela coligação partidária *Fwon Lespwa* (“Frente da Esperança” em créole). Anteriormente, Préval exerceu a Presidência do Haiti entre fevereiro de 1996 e fevereiro de 2001, e o cargo de Primeiro-Ministro entre fevereiro e setembro de 1991, durante a Presidência de Aristide. Préval vivera exilado com sua família nos Estados Unidos, na década de 1970, durante a ditadura de Baby Doc. Após o golpe militar de 1991, ele se exilou novamente. Com a sua eleição em 1996, Préval tornou-se o segundo chefe de Estado eleito democraticamente no Haiti e a transição de poder de Aristide para Préval foi a primeira, na história haitiana, entre dois Presidentes eleitos de forma democrática. Informações disponíveis em: <http://www.resdal.org/>. Acesso em: 23 dez. 2009.

### 3.1.9 O Caminho para a Segunda Queda de Aristide

O partido *Lavalas* venceu as eleições legislativas de junho de 1995, mas Aristide não pôde disputar o pleito presidencial em dezembro, pois a Constituição haitiana não permite a reeleição. Seu candidato, René Préval, foi eleito sem dificuldade. Em janeiro de 1997, o *Lavalas* se dividiu. De um lado, a *Fanmi Lavalas* (Família *Lavalas*), formada pelos apoiadores de Aristide; do outro, a Organização Política *Lavalas* (OPL – que depois passou a se chamar Organização do Povo em Luta<sup>227</sup>), reunindo numerosos intelectuais, entre eles Gérard Pierre-Charles (BUSS, 2008, p. 35). As duas agremiações disputaram a orientação política do governo de Préval. A queda-de-braço se intensificou para a escolha do Primeiro-Ministro. Aristide sugeriu Ericq Pierre, um ex-funcionário do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A OPL apresentou Rosny Smarth, presidente de uma organização não-governamental que atuava junto aos camponeses (PESCHANSKI, 2006, p. 648). Venceu Smarth, cuja principal bandeira era a democratização do Estado haitiano.

Devido a esse resultado, Aristide distanciou-se do governo e começou a fazer campanhas contra o Primeiro-Ministro. Em 9 de junho de 1997, acusando a *Fanmi Lavalas* de persegui-lo, Rosny Smarth renunciou (UNITED NATIONS, 1997b, p. 1). O ex-presidente, então, tentou retomar sua influência no governo, negociando e controlando a entrada dos investimentos e da ajuda financeira dos Estados Unidos ao Haiti. Entretanto, o dinheiro era cada vez mais escasso e o país não conseguia sair da crise política, que parecia não ter fim.

Préval, isolado politicamente, não conseguiu indicar um novo Primeiro-Ministro durante quase dois anos, e o Haiti ficou sem um governo efetivo até 25 de março de 1999, quando finalmente Jacques-Edouard Alexis, obteve a aprovação do parlamento para o seu programa de governo (UNITED NATIONS, 1999f, p. 2). Em maio de 2000, a *Fanmi Lavalas*

---

<sup>227</sup> OPL – *Organisation du Peuple en Lutte*.

venceu as eleições legislativas, mas a OEA considerou-as fraudulentas. Durante a gestão de Préval, as disputas entre a OPL e *Fanmi Lavalas* acirraram-se com o tempo e a oposição a Aristide, incluindo a OPL, decidiu boicotar as eleições presidenciais de novembro de 2000. Assim, sob acusações de eleições fraudulentas e grande pressão por parte de diversos grupos no país, Jean-Bertrand Aristide foi reeleito, sem dificuldade, para um segundo mandato como Presidente do Haiti.

Após a turbulenta década de 1990, o cenário era de deterioração das frágeis instituições democráticas do país; as condições de vida estavam ainda piores para a maior parte da população; ocorriam recorrentes violações dos direitos humanos e a violência era generalizada. A ausência do Estado em boa parte do território facilitou a proliferação de grupos civis armados, com os mais diversos propósitos. Para manter uma liderança política inquestionável nos bairros pobres, o próprio Presidente Aristide organizou e armou a sua própria milícia, formada por grupos de jovens moradores das favelas, ligados à *Fanmi Lavalas* e chamados de *Chimères*<sup>228</sup>, que vigiavam e reprimiam a ação de setores oposicionistas (BRAGA, 2005, p. 58). Por sua vez, as demais gangues agiam em atividades ilícitas, cometendo assaltos, seqüestros e traficando drogas. Segundo o testemunho do General brasileiro Heleno<sup>229</sup>, “[...] na maioria das vezes, fica difícil distinguir ações políticas de ações criminosas, uma vez que esses grupos atuam juntos, de acordo com a necessidade” (PEREIRA, 2007, p. 180).

Em seu novo mandato, Aristide manteve a orientação neoliberal, que se manifestou, por exemplo, na construção de uma zona franca em *Ouanaminthe*, no nordeste do país, em 2003. Administrada por uma empresa dominicana, o Grupo M, a área garantiu isenções de impostos a grandes corporações. Os trabalhadores, com jornadas de mais de dez

---

<sup>228</sup> Significa “quimeras” em crioulo.

<sup>229</sup> Primeiro Comandante (*Force Commander*) do componente militar da MINUSTAH.

horas, recebiam 72 gourdes<sup>230</sup> por dia, menos de dois dólares (PESCHANSKI, 2006, p. 648). Durante a Cúpula Extraordinária das Américas, realizada em Monterrey, no México, de 12 a 13 de janeiro de 2004<sup>231</sup>, que reuniu vários chefes de Estado, Aristide apresentou um projeto para criar mais dezessete zonas francas no Haiti. A idéia foi aplaudida pelos representantes da República Dominicana – onde existiam 56 zonas francas – e também dos Estados Unidos.

Mesmo com poucos recursos financeiros, Aristide afirmou ter feito em seu governo mais do que foi feito em 29 anos de regime dos Duvalier e em outros governos do passado. De acordo com ele, “[...] em 190 anos, nós tivemos somente 34 escolas secundárias. Em nosso mandato, aumentamos para 138 escolas secundárias. Investimos em construir uma universidade, para que a população pudesse ter mais médicos” (ARISTIDE, 2006).

Houve, porém, críticas severas ao governo de Aristide, em especial no que tange a seu segundo mandato. Nos altos escalões do governo reinava a corrupção. Verbas para políticas sociais, como fundos de crédito popular, eram desviadas por altos funcionários. Para garantir o apoio nas favelas, o Presidente adotou medidas populistas, como a distribuição de comida e roupas, e o financiamento de algumas associações de moradores. O Presidente não foi capaz de dialogar com a oposição e, tampouco, de contê-la. As relações eram de ameaças constantes de ambos os lados, e a atuação das *Chimères* – bem próxima daquela praticada pelos *Tontons Macoutes* anos atrás – não deixava espaço para o entendimento ou a reconciliação. Apesar de democraticamente eleito por duas vezes, Aristide perdeu grande parte do amplo apoio populacional que supostamente detinha e, aos poucos, seu governo se transformou numa caricatura do regime duvalierista. Não por acaso, seus seguidores foram acusados de repressão política e de inúmeras violações dos direitos humanos. Segundo Gérard

---

<sup>230</sup> Moeda corrente do Haiti.

<sup>231</sup> Informações disponíveis em: [http://www.summit-americas.org/sp\\_summit.html](http://www.summit-americas.org/sp_summit.html). Acesso em: 28 dez. 2009.

Latortue<sup>232</sup>, “Aristide é uma pessoa fenomenalmente carismática, entretanto, muito freqüentemente, pessoas assim se apegam a seu carisma e perdem de vista o que é necessário na prática” (*apud* ARISTIDE, 2006).

A situação do Haiti era de certa forma acompanhada pela comunidade internacional, em especial pelos Estados Unidos. Em dezembro de 2000, Aristide encontrou-se com o enviado especial norte-americano, Antony Lake. O Presidente haitiano comprometeu-se a remediar os resultados da eleição de maio de 2000, profissionalizar a polícia e o sistema judiciário, e fortalecer as instituições democráticas<sup>233</sup>.

Assim, a oposição enfrentada pelo Presidente não era só interna. Nos anos que se seguiram, o Haiti caracterizou-se pela falta de cooperação internacional e, no âmbito interno, pelo espectro da violência. Já em 2002, surgiram as primeiras demonstrações e passeatas populares contra a *Fanmi Lavalas* e contra Aristide (BRAGA, 2005, p. 49).

Desde o final de 2003, já se desenhava no Haiti o cenário de uma grave crise interna e as manifestações contra Aristide se multiplicaram. Movimentos camponeses protestaram contra o governo, organizaram marchas e intensificaram ocupações de terra, principalmente nas pertencentes ao Estado. Em *Ouanaminthe*, os trabalhadores entraram em greve. Nos bairros pobres, associações de moradores passaram a resistir à atuação das *Chimères*. A mídia internacional, pega de surpresa, falava em levante popular, em revolução. Conseqüentemente, os principais atores internacionais começaram a se movimentar no sentido de buscar uma saída.

Em fevereiro de 2004, uma rebelião promovida por ex-militares e policiais resultou em violência generalizada e grave ruptura da ordem. O movimento iniciou-se na região de Gonaïves, onde ex-militares arquitetaram um golpe de Estado, espalhando-se por

---

<sup>232</sup> Foi o Primeiro-Ministro escolhido para o governo transitório do Haiti, no período de março de 2004 a fevereiro de 2006, após a queda de Aristide em fevereiro de 2004.

<sup>233</sup> Ver o Relatório HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2002*, 2002, p. 153. Disponível em: <http://www.hrw.org/wr2k2/americas7.html>. Acesso em: 28 dez. 2009.

outras cidades. Milícias golpistas passaram a marchar “[...] do norte do país em direção à capital para forçar a renúncia do então presidente Jean-Bertrand Aristide” (KAWAGUTI, 2006, p. 11). A articulação dos ex-militares tornou-se o foco da imprensa. O levante popular, cada vez mais forte, saiu de cena. Para os jornalistas estrangeiros enviados ao Haiti, Aristide, sem legitimidade, não tinha como deter os ex-militares, que punham em risco a população. Escolas e hospitais já não podiam mais funcionar, e o governo de Aristide entrava em colapso. O país encontrava-se à beira de um conflito interno, a ser protagonizado por ex-militares, gangues, *Chimères* e pela Polícia Nacional Haitiana. Temia-se um iminente “banho de sangue” que, além de provocar mais mortes e destruição, levaria o país ao colapso.

Segundo Kawaguti (2006, p. 30), “[...] nos 24 dias que antecederam a renúncia, pelo menos 80 pessoas tinham morrido em conflitos armados”. A crise atingiu seu clímax na manhã de 29 de fevereiro de 2004, com a queda do Presidente Aristide, que foi deposto e levado por soldados norte-americanos, no mesmo dia, para fora do país<sup>234</sup>, após assinar carta de renúncia (BRAGA, 2005, p. 49). No Haiti, membros da *Fanmi Lavalas* eram presos, torturados ou mortos; milhares deles fugiram do país em direção à República Dominicana ou lançaram-se ao mar, em embarcações precárias, na esperança de chegar a Cuba ou ao litoral dos Estados Unidos.

As circunstâncias que envolveram a queda do Presidente Aristide são nebulosas e talvez nunca sejam inteiramente esclarecidas. Existem suspeitas de que o ex-presidente teria sido forçado a renunciar, pressionado em especial pelos governos dos Estados Unidos e da França. Há, inclusive, quem diga que as Forças Armadas norte-americanas o teriam coagido a deixar o país. Isso coincide com a versão do próprio ex-presidente, que disse ter sido levado à força e classificou a ação como um novo golpe de Estado ou um “seqüestro moderno”

---

<sup>234</sup> Aristide e sua esposa foram levados à República Centro-Africana, em avião da Força Aérea dos Estados Unidos, acompanhados por militares e seguranças norte-americanos. Mais tarde, em 31 de maio de 2004, Aristide foi viver o exílio na África do Sul (HALLWARD, 2007, p. 407).

(GOODMAN, 2004, p. 165). O repórter Luis Kawaguti narrou com alguns detalhes a polêmica deposição de Aristide:

Aristide partiu pela segunda vez para o exílio, afirmando ter sido seqüestrado por 20 soldados norte-americanos e levado à África, onde permaneceria pelos próximos anos. “Diga ao mundo que isso foi um golpe. Que os americanos me raptaram”, teria dito o presidente deposto ao deputado norte-americano Randall Robinson. Aristide afirmou ter telefonado a Robinson, e ao também deputado Charles Rangel, de um quarto de hotel na República Centro-Africana, onde estaria sob a vigilância de soldados africanos e franceses. O porta-voz da Casa Branca, Scott McClellan, revelou à imprensa internacional que o governo dos Estados Unidos apenas havia tomado providências para proteger Aristide, sua família e o Haiti. E garantiu que a decisão de deixar o governo teria sido do próprio presidente haitiano. (KAWAGUTI, 2006, p. 30-31).

Em geral, especialistas, a mídia e a opinião pública acreditam que houve um golpe, liderado pelos Estados Unidos e apoiado pela França e Canadá<sup>235</sup>. Ainda que não existam prova materiais nesse sentido, mas tão-somente evidências, não restam dúvidas de que houve pressão por parte desses Estados, embora as possíveis razões sejam controversas.

A França, apesar de ser um dos principais doadores de recursos financeiros para o Haiti, encontrava-se extremamente preocupada com a solicitação feita pelo Presidente Aristide, de que fosse restituída a indenização paga pelo Haiti, a partir de 1825, para o reconhecimento de sua independência pela França. No bicentenário de independência do Haiti, em 2004, Aristide fez um discurso argumentando que o dinheiro pertencia ao povo haitiano. De acordo com um cálculo feito por um advogado contratado pelo governo haitiano, o valor atualizado da indenização equivaleria a US\$ 21.685.135.571,48 (ARISTIDE, 2006). Os franceses admitiram que, nos dias atuais, o pagamento de indenização para o reconhecimento da independência de um país seria inconcebível e que tal fardo certamente sobrecarregou a economia haitiana durante todo o século XIX. Mas, por outro lado, eles alegaram que isso já era parte da história e não poderia mais ser revisto.

---

<sup>235</sup> O livro *Getting Haiti Right this Time* e o documentário *Aristide and the Endless Revolution* fazem menção a um golpe promovido pelos Estados Unidos, França e Canadá. Entretanto, não esclarecem as motivações que, por exemplo, o Canadá poderia ter no interesse de derrubar o Presidente Aristide. Ver CHOMSKY *et al.* (2004) e ARISTIDE and the Endless Revolution (2006), *op. cit.*

As razões para um possível interesse norte-americano na “renúncia” de Aristide são de ordem política, econômica e social. Por um lado, há o papel central que os Estados Unidos exercem no sistema internacional, mesmo em um mundo considerado multipolar, onde buscam manter a ordem e o *status quo*, de acordo com seus interesses. A motivação política de intervir no Haiti não mudou muito de 1994 para 2004, pelo menos retoricamente, pois havia a mesma necessidade de defender a democracia haitiana, que estava seriamente ameaçada por um golpe militar. O fator humanitário também estava presente na intervenção, pois era um modo de evitar a perda de muitas vidas, o caos generalizado e a extrema insegurança da população, caso um golpe de Estado fosse perpetrado com violência. De fato, havia o receio de que uma nova “junta militar” chegasse ao poder no Haiti.

Por outro lado, existe, ainda hoje, uma grande preocupação por parte dos Estados Unidos com as condições de vida nos países vizinhos – incluindo as ilhas do Caribe e, portanto, o Haiti –, pois quanto piores estiverem essas condições, maior será a possibilidade de ocorrerem problemas causados por intensos fluxos migratórios ilegais e indesejados para o território norte-americano, como, por exemplo, as tentativas de haitianos alcançarem o litoral dos Estados Unidos viajando de barco, denominados assim de *boat people* (SCARAMAL, 2006, p. 92). Além disso, o carisma de Aristide e o seu potencial de insuflar as massas não eram muito bem-vistos pelos Estados Unidos. As políticas de aumento de salário implementadas por seu governo contrariavam os interesses de multinacionais norte-americanas que operavam no Haiti (ARISTIDE, 2006) e, conseqüentemente, o fator econômico também pesava contra ele. Por fim, não custa dizer, que a violência no Haiti, desde a primeira intervenção norte-americana e multinacional em 1994 (com o aval da ONU), adquiriu *status* de grave ameaça à paz e segurança internacionais, segundo a avaliação do próprio Conselho de Segurança e, certamente, do membro mais interessado na questão.

A saída de Jean-Bertrand Aristide foi o marco central de uma crise institucional, política e de segurança bastante grave no Haiti. De acordo com as regras de sucessão constitucional, o Presidente da Suprema Corte do Haiti, Boniface Alexandre, assumiu interinamente o lugar de Aristide, como Presidente da República, com o apoio de grande parte da comunidade internacional. Diante da deterioração da situação, Boniface requisitou, de imediato, assistência das Nações Unidas para apoiar uma transição política pacífica e constitucional e manter a segurança interna. Prontamente, no mesmo dia 29 de fevereiro, o Conselho de Segurança reuniu-se em sessão extraordinária, a fim de analisar o pedido do Presidente haitiano em exercício por ajuda internacional, que se deu por meio de uma nova intervenção militar multinacional<sup>236</sup>.

### 3.2 Conseqüências da Crise Haitiana

Duzentos anos de conflitos devastaram a antiga “Pérola das Antilhas” e a converteram no país mais pobre das Américas. No Haiti insurgente, “[...] as ruas tinham barricadas, os rios estavam secos e as plantações de cana, que tornaram a região famosa no período colonial, haviam sido queimadas na revolução de escravos que tornou o país independente da França” (KAWAGUTI, 2006, p. 16). Cada vez mais devastado, era indispensável para o Haiti a solidariedade e a cooperação internacional.

Segundo Seitenfus (1994, p. 10), “[...] as teorias mais comuns são insuficientes para explicar o extraordinário Haiti”. Já Wendell Claude<sup>237</sup> (*apud* VERENHITACH, 2008, p. 31) considera que a república negra carrega na sociedade uma herança de contradições

---

<sup>236</sup> Ver UN Res. 1529/04 SC, de 29 de fevereiro de 2004, que autorizou o imediato desdobramento de uma Força Interina Multinacional (MIF), destinada a contribuir para o restabelecimento de um ambiente seguro e estável no Haiti. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/254/10/PDF/N0425410.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 fev. 2010.

<sup>237</sup> CLAUDE, Jean S. Wendell. *Le People et l'Élite d'Haiti Vs. MINUSTAH*. [S.l.: s.n.], 2008.

culturais e sociais, tão complexas quanto irreconciliáveis, tais como: “camponês/cidadino, rico/pobre, inculto/culto, ignorante/instruído, créole/francês, supersticioso/cristão-crente, padre-*voudoisant*/pastor, negro/mulato”. Aponta-se, também, como dicotômica, a imprescindibilidade de cooperação internacional e a aversão, por parte dos haitianos, da presença estrangeira no país, decorrente de traumas históricos, como a colonização e duas ocupações norte-americanas indesejadas pela maior parte da população<sup>238</sup>.

A crise política originada a partir da segunda queda do Presidente Aristide resultou em graves conseqüências. O vazio político deu margem ao controle informal do país por milícias civis e grupos armados. Em âmbito socioeconômico e securitário, o caos generalizado caracterizava, novamente, o Haiti.

### **3.2.1 Situação Socioeconômica do Haiti**

O Haiti é percebido como um Estado de feições complexas, frágeis e assolado por sérios problemas de natureza política, econômica e social. Sem dúvida, a crise ocorrida em 2004 teve contigüidade com os eventos políticos que desestabilizaram o país em toda a década de 1990. Entretanto, ela não seria tão grave se o contexto histórico e as características geográficas fossem diferentes.

Os indicadores sociais e humanos são alarmantes. Com uma população total de 10,032 milhões de habitantes (censo de 2009)<sup>239</sup>, dos quais 49,6% residem nas áreas urbanas do país, e uma taxa de crescimento populacional anual de 1,9% (no período de 2005-2010), o índice de desenvolvimento humano (IDH)<sup>240</sup> é de 0,532 (índice de 2007)<sup>241</sup>. A taxa de

---

<sup>238</sup> Tal rejeição, contudo, tem sido mitigada a partir do trabalho realizado pelas tropas da MINUSTAH.

<sup>239</sup> Dado disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/population.htm>. Acesso em 12 fev. 2010.

<sup>240</sup> De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH mede a situação de um país em três dimensões básicas de desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável (medida pela

analfabetismo entre a população a partir de 15 anos de idade é de 37,9% (1999-2007); 22% das crianças abaixo de 5 anos estão abaixo do peso (2000-2006); e 58% da população é considerada subnutrida (2005)<sup>242</sup>. Até 2006, 42% dos domicílios ainda não tinham acesso à água potável e 81% não tinham acesso à rede sanitária<sup>243</sup>. A distribuição de renda desigual agrava ainda mais os problemas socioeconômicos: 54,9% da população vive com menos de US\$ 1,25 por dia (2000-2007), enquanto 72,1% vive com menos de US\$ 2,00 por dia (2000-2007)<sup>244</sup>. Por sua vez, os 20% mais ricos da população recebem 68% da renda nacional e o índice de GINI<sup>245</sup>, de 59,5 (1992-2007), é um dos mais altos da região.

Apesar de situado numa região de altíssimo potencial turístico, como o Caribe, o Haiti não se encontra na condição dos países vizinhos de usufruir desse potencial. Geograficamente, a paisagem haitiana se distingue pela “[...] ausência quase total de alta vegetação, além da baía completamente poluída, onde as águas turvas adquirem uma tonalidade escura e contrastante” (SEITENFUS, 1994, p. 13). O país sofre as conseqüências de séculos de uso abusivo do solo e, principalmente, de uma devastação sistêmica oriunda do uso de carvão vegetal para geração de energia, devido à falta de distribuição de energia elétrica à maior parte da população.

Além disso, uma das características mais marcantes do país é a violência e a insegurança. Os seqüestros, assassinatos e torturas são normalmente motivados por razões

expectativa de vida); o acesso à educação (medida pelas taxas de alfabetização e de matrícula na escola); e um padrão de vida digno (medido pela paridade de renda do poder aquisitivo). Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/>. Acesso em: 12 fev. 2010.

<sup>241</sup> A título de comparação, o Haiti possuía 7,1 milhões de habitantes em 1990, 9,7 milhões em 2007, e estima-se que terá 11,7 milhões em 2020. Em 1990, apenas 28,5% da população do Haiti vivia em áreas urbanas. A taxa de crescimento populacional anual no período de 1990-1995 foi de 2,4%. Dados disponíveis em: [http://hdrstats.undp.org/en/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_HTI.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/data_sheets/cty_ds_HTI.html). Acesso em: 12 fev. 2010.

<sup>242</sup> Dados disponíveis em: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/publications\\_studies/statistical\\_yearbook/FAO\\_statistical\\_yearbook\\_2007-2008/g03.xls](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/publications_studies/statistical_yearbook/FAO_statistical_yearbook_2007-2008/g03.xls). Acesso em: 12 fev. 2010.

<sup>243</sup> Dados disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>. Acesso em: 12 fev. 2010.

<sup>244</sup> Dados disponíveis em: [http://hdrstats.undp.org/en/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_HTI.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/data_sheets/cty_ds_HTI.html). Acesso em: 12 fev. 2010.

<sup>245</sup> Segundo o PNUD, o índice GINI varia entre 0 e 100; o valor “0” representa a igualdade absoluta, enquanto o “100” significa a desigualdade absoluta. Dado disponível em: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/161.html>. Acesso em: 12 fev. 2010.

políticas e executados por grupos partidários, gangues ou ex-militares. A violência se manifesta, com frequência, a partir da própria Polícia Nacional Haitiana. O sistema policial e judicial do Haiti é precário e as ações da polícia são, por vezes, brutas e desregradas, violando preceitos de direitos humanos (BRAGA, 2005, p. 58). Várias pessoas são mortas em ações da PNH, inclusive reféns ou civis sem qualquer vínculo com grupos violentos, e as cadeias encontram-se lotadas por presos que, em sua maioria, não foram julgados. Aqueles que foram, por sua vez, cumprem pena muito maior do que lhes foi designada, pelo simples fato de não haver um controle eficiente.

O tráfico de drogas também contribui para a escalada da violência e de crimes no Haiti, que não é um produtor significativo de narcóticos, mas se tornou um entreposto importante da rota do tráfico de drogas para os Estados Unidos. Tal atividade ilícita é facilitada ainda pela fraqueza do Estado haitiano no controle de suas fronteiras e na insuficiente fiscalização e imposição da lei pela Polícia Nacional Haitiana (WORLD BANK, 2007, p. 41).

A insegurança e as manifestações de violência se respaldam em problemas socioeconômicos. A extrema pobreza da maior parte da população, o desemprego e a falta de acesso a condições mínimas de vida – inclusive a alimentos – motivam a desolação e a revolta. Parcela considerável da população vive nas principais favelas do país, em Porto Príncipe: *Bel Air, Carrefour, Cité Soleil, Cité Militaire, Gran Ravine* e *Martissant*. Todas elas sofreram, ou ainda sofrem, com a violência de gangues, que têm fácil acesso às armas contrabandeadas através das fronteiras haitianas (WORLD BANK, 2007, p. 40). De fato, a imagem que muitos têm do Haiti é de uma imensa favela e a miséria é uma das características que mais chama a atenção em relação à realidade haitiana.

O governo haitiano tem se mostrado incapaz de prover à população condições mínimas de educação e saúde. Sabe-se que a educação é essencial para a redução da pobreza,

entretanto, mais de 90% das escolas no país não são públicas, o que restringe gravemente o acesso à educação. Os gastos do governo com educação foram, em 2006, de 1,7% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, a menor proporção entre os países da América Latina e do Caribe (WORLD BANK, 2007, p. 50), e apenas 77% das crianças em idade escolar encontram-se matriculadas (WORLD BANK, 2007, p. 28). O sistema de saúde também é precário, conta com menos de três médicos para cada 10.000 habitantes, e os recursos públicos destinados à área de saúde são da ordem de 1,0% do PIB nacional, em um país que ainda sofre de epidemias controláveis por meio de vacinação e com a maior incidência de AIDS no continente<sup>246</sup>.

A desestruturação dos serviços básicos de infra-estrutura é, ao mesmo tempo, causa e consequência de crises e da violência no país. Muitas vezes, indignados com as más condições de vida e insatisfeitos com a falta de soluções apresentadas pelos governos, os haitianos mais pobres rebelaram-se, provocando uma série de lutas internas e golpes de Estado. As violentas manifestações populares e os governos estabelecidos sobre bases frágeis e antidemocráticas, interessados apenas no bem-estar de seu grupo de origem e de seus apoiadores, aos poucos deterioraram as estruturas estatais do Haiti. Neste sentido, o General Heleno, primeiro *Force Commander* da MINUSTAH, declarou que:

O Haiti, porém, possui características completamente diferentes; não possui dois grupos lutando pela Independência do país, tem uma história política conturbada, além de ter a atuação de uma elite que, até certo ponto, é um pouco cruel porque vive bem e quer continuar a viver bem sem, necessariamente, abrir mão, enquanto a situação da população mais pobre fica cada vez mais grave. Este cenário gera uma situação política na qual as promessas de acontecimentos, em curto prazo, em prol desta população, são muito fáceis de serem recebidas, de maneira que a população fica vulnerável a elas. (PALESTRA: OPERAÇÃO DE PAZ NO HAITI, 2005, p. 36).

---

<sup>246</sup> Em 2007, estimava-se que 120.000 pessoas teriam AIDS no Haiti (com e sem a manifestação de sintomas) e que um total de 7.200 mortes ocorrera naquele ano. A taxa de prevalência de adultos com AIDS era de 2,2%, em relação ao total de adultos do país (entre 15 e 49 anos). Dados disponíveis em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>. Acesso em: 17 abr. 2010.

A violência política no Haiti excede a simples eliminação do opositor e compreende requintes sórdidos, tais como o *Père Lebrun*<sup>247</sup> e a *bastonnade*<sup>248</sup>. Há indícios de que tais práticas eram realizadas mesmo durante o governo Aristide e, em algumas ocasiões, incentivadas pelo próprio Presidente (SEITENFUS, 1994, p. 18-20).

O problema da violência, ao invés de ser combatido pela Polícia Nacional Haitiana, é por ela agravado. Notória por sua truculência e falta de senso de justiça no trato com os próprios haitianos, a PNH coleciona acusações de violações de direitos humanos. Em 2005, mesmo com o desdobramento da MINUSTAH, a PNH ainda “[...] era acusada pelos haitianos mais pobres e por observadores internacionais de roubar, estuprar e matar partidários do ex-presidente deposto” (KAWAGUTI, 2006, p. 12). O mal estruturado sistema judiciário complementa o quadro, mantendo presas pessoas que sequer passaram por um julgamento, em condições insalubres e desumanas<sup>249</sup>. Diante desse quadro, o Haiti, mesmo sendo um dos principais receptores da assistência internacional no mundo<sup>250</sup>, consiste em um grande desafio para as Nações Unidas.

---

<sup>247</sup> Segundo Seitenfus (1994, p. 19), essa manifestação repressiva e corriqueira consiste na exposição pública do adversário ainda vivo, com as mãos amarradas para trás e presas a um poste. Em torno do pescoço, é colocado um pneu embebido em combustível que é ateado fogo.

<sup>248</sup> Em manifestações públicas, os “[...] militares, e principalmente os *attachés*, trazem sempre consigo um grande e pesado bastão. Dirigem-se aos populares empunhando-os ostensivamente ou mesmo já os agredindo fisicamente, mesmo que seus interlocutores sejam apenas suspeitos de alguma irrelevante transgressão ou, por exemplo, para solicitar documentos aos cidadãos” (SEITENFUS, 1994, p. 19-20).

<sup>249</sup> Apesar de vários relatórios elaborados por organizações internacionais governamentais e não-governamentais, a falta de estrutura e as celas superlotadas inviabilizam dados precisos relacionados ao sistema penitenciário do Haiti.

<sup>250</sup> Há iniciativas de ajuda ao Haiti por parte de instituições financeiras internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial; de Agências e Programas das Nações Unidas, como o Programa Mundial de Alimentos para a Segurança Alimentar, Organização Mundial de Saúde (OMS), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); de iniciativas bilaterais e multilaterais de assistência civil e técnica, com destaque para os seguintes Estados e suas respectivas agências de cooperação: Estados Unidos (USAID), Canadá (ACDI), França (AFD), Japão (JICA), Espanha (AECI) e Brasil (ABC); e, por fim, há iniciativas de organizações não-governamentais (ONG), como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), os Médicos Sem Fronteiras (MSF) e a ONG Viva Rio, do Rio de Janeiro.

### 3.3 A Segunda Intervenção Multilateral e a MINUSTAH

A crise haitiana, consubstanciada na onda de violência que dominou o país no início de 2004 e na progressiva deterioração da ordem pública e da situação humanitária, serviu de pretexto para uma nova intervenção internacional. Sob pressão dos Estados Unidos e da França, o Conselho de Segurança da ONU aprovou às pressas, no mesmo dia da queda de Aristide, a Resolução 1529/04, que autorizou o imediato desdobramento de uma Força Interina Multinacional (MIF) no Haiti. Constituída por apenas quatro países (Estados Unidos, Canadá, França e Chile) e liderada pelos Estados Unidos, ela iniciou a ocupação do Haiti, a fim de contribuir para o estabelecimento de um ambiente seguro e estável e apoiar o processo político em curso, em atendimento à solicitação do Presidente Boniface Alexandre do governo transitório.

A MIF tinha um mandato temporário de, no máximo, três meses (entre março e maio de 2004) e também recebeu as tarefas de garantir o fornecimento de assistência humanitária ao povo haitiano e de prestar ajuda à Polícia Nacional Haitiana para o estabelecimento e a manutenção da segurança pública e da lei e da ordem, além da promoção e proteção dos direitos humanos (UNITED NATIONS, 2004b, p. 2). Em 17 de março de 2004, ela já contava com cerca de 2.800 militares (1.800 norte-americanos, 525 franceses, 330 chilenos e 150 canadenses<sup>251</sup>) e atingiu, em 8 de maio, o efetivo máximo de 3.773 militares (BRAGA, 2005, p. 49). Sua atuação manteve a violência em níveis aceitáveis e trouxe alguma estabilidade ao país, evitando o total colapso do governo e das instituições nacionais.

Diante temporalidade do mandato da MIF e da intenção dos Estados Unidos e da França de deixar o país assim que possível, a ONU iniciou imediatamente o planejamento

---

<sup>251</sup> Ver o documento *Situation Report for Media: Multinational Interim Force-Haiti*, de 17 de março de 2004, divulgado pelo *United States Southern Command* (USSOUTHCOM). Disponível em: <http://www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI011169400163.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2010.

para o desdobramento de uma subsequente operação de manutenção da paz. Equipes de reconhecimento foram enviadas ao Haiti, com o propósito de identificar as necessidades e propor a estrutura e o mandato da futura missão. Simultaneamente, intensificaram-se as negociações, capitaneadas pela própria ONU e por outros atores internacionais – principalmente os Estados Unidos e a França – com países que se interessassem em participar da missão, entre eles o Brasil (PEREIRA, 2007, p. 172). Esta foi uma das poucas vezes em que o Brasil iniciou a participação em uma missão de paz tanto no comando militar, desde o seu estabelecimento em 2004, quanto na condição de contribuinte importante de tropas. Assim, John T. Fishel observou que:

[...] pela segunda vez em uma década, a comunidade internacional achou necessário intervir na República Caribenha do Haiti para impor e manter a paz. Pela primeira vez, sob um mandato da ONU, países latino-americanos prontificaram-se a conduzir a missão. A liderança política, na figura do Representante Especial do Secretário-Geral, foi provida pelo Chile. O Brasil concordou em fornecer o Comandante da Força [*Force Commander*], além de tropas. Muitos outros Estados latino-americanos também ofereceram tropas<sup>252</sup>. (FISHEL, 2007, p. 1, tradução nossa).

Enquanto isso, no âmbito interno do Haiti, foi formado um “Conselho de Sábios”, composto por representantes dos principais segmentos da sociedade. Este Conselho escolheu Gérard Latortue, um funcionário aposentado da ONU, para ser o Primeiro-Ministro. Segundo a análise do Capitão-de-Mar-e-Guerra (Fuzileiro Naval) Carlos Chagas, na época assistente do General Heleno, “[...] ficou evidente uma primeira mudança no perfil da política interna do Haiti, pois se no governo anterior o homem forte era o presidente (Aristide), no governo transitório o homem forte passa a ser o Primeiro-Ministro” (BRAGA, 2005, p. 49).

Em 16 de abril de 2004, o Secretário-Geral Kofi Annan submeteu para apreciação do Conselho de Segurança o seu relatório, contendo as recomendações relativas à criação da

---

<sup>252</sup> “[...] for the second time in a decade, the international community found it necessary to intervene in the Caribbean Republic of Haiti to enforce and keep a peace. For the first time under a United Nations (UN) mandate, Latin American countries stepped up to lead the mission. Political leadership, in the form of the Special Representative of the Secretary-General, was provided by Chile. Brazil agreed to provide the force commander as well as troops. A number of other Latin American states also offered troops.” (FISHEL, 2007, p. 1).

missão de paz<sup>253</sup>. Assim, em 30 de abril de 2004, o Conselho decidiu criar a Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH), por intermédio da Resolução 1542/04, atribuindo-lhe um mandato que entraria em vigor a partir de 1º de junho de 2004, e que estaria amparado nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Esta foi a primeira grande diferença – conceitual e prática – de postura e de engajamento, entre a atual operação de manutenção da paz da ONU, a MINUSTAH, em relação às demais operações de manutenção da paz realizadas, no Haiti, na década de 1990 (UNMIH, UNSMIH, UNTMIH e MIPONUH).

De acordo com a referida resolução, o mandato atribuído à MINUSTAH determinou a sua atuação – agindo segundo o Capítulo VII da Carta – em três grandes vertentes: ambiente seguro e estável, processo político e direitos humanos. Dentro da primeira vertente, a MINUSTAH recebeu a tarefa principal de assegurar um ambiente seguro e estável, dentro do qual o processo político-constitucional do Haiti pudesse ser realizado e que permitisse ao país voltar à normalidade institucional, retomar o estado de direito e realizar eleições livres, democráticas e transparentes. Neste sentido, a MINUSTAH deveria apoiar o governo transitório do Haiti na supervisão, reestruturação e reforma da Polícia Nacional Haitiana, de modo compatível com os padrões democráticos de policiamento; na implementação de um abrangente programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) para todos os grupos armados ilegais; e na restauração e manutenção da segurança e da ordem públicas, provendo apoio operacional à Polícia Nacional Haitiana. Nesta vertente, também foram incluídas as tarefas de proteger o pessoal, as instalações e os equipamentos das Nações Unidas; de garantir a liberdade de movimento do seu pessoal; e de proteger civis sob ameaça iminente de violência física, dentro das capacidades e áreas de atuação da missão,

---

<sup>253</sup> Ver o documento S/2004/300, de 16 de abril de 2004, do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/27/IMG/N0430427.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

sem prejuízo das responsabilidades do governo e das autoridades policiais haitianas (UNITED NATIONS, 2004c, p. 2-3). De forma mais simples e direta, Kawaguti resumiu bem o objetivo da missão nessa vertente: “o papel da ONU era apoiar o governo provisório e protegê-lo contra as milícias que se dividiam em pelo menos dois tipos: ex-militares interessados na recriação do Exército Nacional e gangues que dominavam em favelas, cujas ações políticas e criminosas às vezes se confundiam” (KAWAGUTI, 2006, p. 13).

Na segunda vertente, a MINUSTAH deveria apoiar o processo político e constitucional em curso no Haiti, prestando bons ofícios e promovendo o desenvolvimento de instituições e de princípios de governabilidade democrática. A missão também deveria auxiliar o governo transitório em seus esforços para organizar, monitorar e conduzir eleições (municipais, parlamentares e presidencial) livres e justas, o mais cedo possível; e facilitar o processo de diálogo e reconciliação nacional. Por último, em relação à terceira vertente, a MINUSTAH assumiu as tarefas de apoiar o governo transitório, assim como as instituições e grupos afins, em seus esforços para a promoção e a proteção dos direitos humanos, particularmente de mulheres e crianças; além de monitorar e reportar sobre a situação de direitos humanos no Haiti, inclusive sobre a situação do retorno de refugiados e de pessoas deslocadas internamente (UNITED NATIONS, 2004c, p. 3). Coube ainda à MINUSTAH um papel relevante na coordenação e no fornecimento de assistência humanitária, em cooperação com o governo e demais parceiros internacionais. Tal atividade ganhou cada vez mais importância, devido à série de catástrofes naturais que assolaram (e assolam) o Haiti periodicamente, durante as temporadas anuais de furacões e, mais recentemente, com o devastador terremoto que destruiu Porto Príncipe<sup>254</sup>, em 12 de janeiro de 2010.

Em conformidade com o relatório do Secretário-Geral sobre o Haiti (S/2004/300), a Resolução 1542/04 do Conselho de Segurança estabeleceu que a MINUSTAH consistiria de

---

<sup>254</sup> Cerca de 70% das construções da capital Porto Príncipe desabaram ou foram seriamente danificadas com o terremoto.

dois componentes: um civil e um militar. Ela foi concebida, originalmente, com os efetivos autorizados de até 6.700 homens para o componente militar e de no máximo 1.622 policiais para o civil, os quais seriam apoiados por 548 funcionários civis internacionais, 995 funcionários civis locais e 154 voluntários das Nações Unidas, também pertencentes ao componente civil. Contudo, o primeiro grande desafio enfrentado pela missão foi consequência direta da lentidão do processo de obtenção e desdobramento de tropas dos países contribuintes e da rapidez com que as tropas da Força Interina Multinacional deixaram o país (BRAGA, 2005, p. 57). Até meados de agosto de 2004, apenas Brasil, Argentina, Chile e Uruguai tinham enviado contingentes substantivos de tropas para a MINUSTAH, que perfaziam o total de 2.725 militares<sup>255</sup> (sem contar 30 oficiais do Estado-Maior, oriundos de outros países). Três meses depois, os contingentes de tropas somavam 4.493 militares (com 65 oficiais do Estado-Maior), sendo que os países sul-americanos contribuíam com 68% do pessoal<sup>256</sup>. Tal situação obrigou a Força de Paz a atuar, durante momentos críticos e por considerável período de tempo, com um efetivo muito abaixo do que havia sido planejado. O Capitão-de-Mar-e-Guerra (FN) Carlos Chagas, na época integrante do primeiro Estado-Maior da MINUSTAH, percebeu uma das contradições da situação:

[...] se por um lado o rápido deslocamento do contingente brasileiro permitiu que a ONU pudesse cumprir o cronograma que havia sido imposto pelos EUA, liberando as forças da MIF para retorno aos seus países de origem; por outro, verificamos que a mesma ONU foi excessivamente lenta na obtenção de tropas de outros países-membros. (BRAGA, 2005, p. 54).

---

<sup>255</sup> Ver o relatório S/2004/698 do Secretário-Geral, de 30 de agosto de 2004. Na ocasião, a MINUSTAH contava apenas com os contingentes de tropas do Brasil (1.210), do Uruguai (575), da Argentina (486) e do Chile (454). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/469/28/IMG/N0446928.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

<sup>256</sup> Ver o relatório S/2004/908 do Secretário-Geral, de 18 de novembro de 2004. Os seguintes países sul-americanos contribuíam com tropas: Brasil (1.209), Uruguai (576), Argentina (559), Chile (489), Peru (207), Equador (12), Paraguai (6) e Bolívia (6). Dados disponíveis em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/604/32/PDF/N0460432.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

A Missão conta, atualmente, com um total de 12.478 membros, entre civis (1.913), policiais (2.261) e militares (8.304)<sup>257</sup>. O pessoal militar é procedente de 19 Estados e os maiores contingentes são do Brasil (2.187), do Uruguai (1.133), do Nepal (1.074) e do Sri Lanka (958)<sup>258</sup>. Hoje em dia, as tropas sul-americanas representam 59% do efetivo militar da MINUSTAH.

No entanto, a MINUSTAH não se resume à sua face militar. Conforme a recomendação do Secretário-Geral e a subsequente resolução do Conselho de Segurança, ela foi estruturada dentro do conceito de “missão multidimensional e integrada”, que vem orientando as atuais missões de paz no âmbito da ONU. Segundo este conceito, a missão é multidimensional porque lhe são atribuídas tarefas complexas e de diferentes matizes – característica das operações de manutenção da paz de segunda e terceira gerações – e passa a ser integrada quando o componente militar e os componentes civis, responsáveis por diversas questões temáticas fora da alçada de segurança, estão intimamente interligados e sob a chefia de um mesmo Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG).

No caso da MINUSTAH, subordinados diretamente ao SRSG, estão os três grandes componentes da missão (dois civis e um militar), além de órgãos de assessoria direta, como os de Assuntos Políticos, Comunicações e Informações Públicas e Assuntos Jurídicos (BRAGA, 2005, p. 50). Atualmente, o SRSG da MINUSTAH e chefe da missão é o Sr. Edmond Mulet, da Guatemala<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup> Estas informações são de 30 de abril de 2010 e estão disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>. Acesso em: 5 jun. 2010. Os civis integrantes da missão podem ser divididos em: 471 funcionários civis internacionais, 1.235 funcionários civis locais e 207 voluntários das Nações Unidas.

<sup>258</sup> Argentina (562), Bolívia (207), Brasil (2.187), Canadá (11), Chile (503), Equador (67), França (2), Guatemala (148), Índia (1), Japão (190), Jordânia (604), Nepal (1.074), Paraguai (31), Peru (219), Filipinas (157), República da Coreia (242), Sri Lanka (958), Estados Unidos (8) e Uruguai (1.133). Dados de 30 de abril de 2010, disponíveis em: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/apr10\\_5.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/apr10_5.pdf). Acesso em: 5 jun. 2010.

<sup>259</sup> Edmond Mulet já tinha sido SRSG da MINUSTAH (de junho de 2006 a setembro de 2007) e era Assistente do Secretário-Geral no Departamento de Operações de Manutenção da Paz. Ele foi designado novamente para o cargo de SRSG (em exercício) da MINUSTAH, no dia 13 de janeiro de 2010, um dia após o terremoto em Porto Príncipe, que acabou resultando na morte do então SRSG Hédi Annabi, da Tunísia. Dados disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/leadership.shtml>. Acesso em: 23 fev. 2010.

O componente de maior visibilidade é o militar, também denominado de Força Militar ou Força de Paz. Por ocasião das negociações diplomáticas que resultaram na participação brasileira na MINUSTAH, foi feita uma proposta para que, além do envio de tropas, o Brasil assumisse o comando militar da missão. Dessa forma, o comando da Força Militar foi atribuído ao então General-de-Brigada Augusto Heleno Ribeiro Pereira, do Exército Brasileiro, denominado *Force Commander*. Todos os demais comandantes da Força Militar, que sucederam o General Heleno, foram generais brasileiros, inclusive o atual, General-de-Brigada Luiz Guilherme Paul Cruz, conforme mostra o QUADRO 7 (pág. 196). Tal peculiaridade é específica da MINUSTAH, pois a ONU tem o costume de revezar os *Force Commanders* de suas missões, de acordo com a nacionalidade dos países contribuintes de tropas mais expressivos.

O principal componente civil é responsável por uma diversidade de atividades dentro da estrutura da missão. A ele estão subordinados o Chefe da Administração (CAO), o Comissário Chefe da Polícia Civil Internacional (CIVPOL), o Chefe da Seção Eleitoral, além de outros setores importantes, como os de direitos humanos, de justiça e de assuntos civis (BRAGA, 2005, p. 50). Tal componente é chefiado por um Representante Especial Adjunto Principal do Secretário-Geral (DSRSG Principal<sup>260</sup>), cujo cargo é exercido, atualmente, pelo norte-americano Kevin Kennedy, em virtude do falecimento do brasileiro Luiz Carlos da Costa, por ocasião do terremoto no dia 12 de janeiro de 2010.

O segundo componente civil é o responsável pela coordenação e controle de todas as ações humanitárias, pelo programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), pela coordenação do trabalho de todas as Agências e Programas da ONU em atividade no Haiti, bem como por assuntos de gênero, infância e AIDS. Atualmente, tal

---

<sup>260</sup> DSRSG Principal – *Principal Deputy Special Representative of the Secretary-General*. Dado disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/leadership.shtml>. Acesso em: 5 jun. 2010.

componente é chefiado (interinamente) pelo canadense Nigel Fisher, Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral (DSRSG<sup>261</sup>).

Os efetivos autorizados dos contingentes militar e policial da MINUSTAH variaram pouco ao longo dos anos. Houve um primeiro incremento a partir de junho de 2005, por causa do período de campanha para a eleição presidencial, que ocorreria em fevereiro de 2006. Nesse período, os contingentes autorizados cresceram para 7.500 militares e 1.897 policiais<sup>262</sup>, respectivamente, alcançando o total de 9.397 integrantes. Nos anos seguintes, até 2009, o quantitativo dos contingentes sofreu alterações mínimas, enquanto o contingente militar decresceu vagarosamente, o contingente policial cresceu na mesma proporção, o que manteve a soma dos dois contingentes no valor constante de 9.151 integrantes. Somente após o terremoto, o Conselho de segurança aprovou, em caráter de urgência, um aumento substancial nos efetivos autorizados da operação, que alcançaram os patamares de 8.940 militares e de 3.711 policiais, perfazendo o total de 12.651 integrantes, ou seja, um incremento significativo de 3.500 militares/policiais<sup>263</sup>. Tal aspecto da missão demonstra, mesmo antes do terremoto, o engajamento contínuo e a manutenção dos esforços da comunidade internacional – representada neste caso pela ONU e mais especificamente pelos países contribuintes de tropas – no campo da segurança interna e na preservação da estabilidade institucional do Haiti. Destarte, a MINUSTAH procura não repetir os erros das missões passadas, que deixaram o Haiti antes do pleno restabelecimento das condições políticas e econômicas necessárias à normalização do país.

No Haiti, de modo geral, existiam dois tipos de ameaças à segurança: a violência por motivos políticos e a criminalidade. Porém, traçar uma linha bem definida entre as duas

---

<sup>261</sup> DSRSG – *Deputy Special Representative of the Secretary-General*. Dado disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/leadership.shtml>. Acesso em: 5 jun. 2010.

<sup>262</sup> Ver UN Res. 1608/05 SC, de 22 de junho de 2005. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/395/57/PDF/N0539557.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 fev. 2010.

<sup>263</sup> Ver UN Res. 1908/10 SC, de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1908\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1908(2010)). Acesso em: 24 fev. 2010.

era impossível, visto que atores políticos freqüentemente usavam gangues armadas para seus propósitos, enquanto elas se beneficiavam com as relações políticas e com a instabilidade que suas atividades criavam. Muitas das gangues estavam inseridas em comunidades locais ou atuavam entre multidões de civis, dentro dos bairros mais pobres de Porto Príncipe. Contribuindo para aumentar a complexidade, uma parte da violência não resultava de um desejo de prejudicar o processo de paz, mas certamente da pobreza crônica e da privação social que têm afligido o Haiti há anos.

O mandato estipula que as funções de segurança da MINUSTAH devem ser realizadas em apoio ao governo transitório<sup>264</sup>, o que em termos práticos quer dizer em apoio à Polícia Nacional Haitiana. Contudo, a PNH era muito pequena, não confiável, politizada e corrupta para funcionar efetivamente como uma agência de execução da lei, sendo que elementos da PNH foram, de fato, acusados de violações dos direitos humanos e de violência ilícita. Por conseguinte, um dilema central para MINUSTAH era saber como proporcionar suporte operacional à PNH, enquanto tentava transformá-la em uma agência profissional e honesta na fiscalização do cumprimento da lei. As operações em conjunto e compartilhadas foram uma solução, mas elas expunham a MINUSTAH à crítica, caso fossem associadas com atos impróprios da PNH.

### **3.3.1 A Atuação Inicial da MINUSTAH**

Em virtude da situação caótica de segurança interna, por ocasião do desdobramento inicial da missão, os primeiros contingentes da MINUSTAH foram responsáveis pela contenção da violência e pela restauração da ordem pública nas áreas mais afetadas pela crise: na capital, Porto Príncipe, especialmente nas grandes favelas de *Bel Air*,

---

<sup>264</sup> Atualmente, em apoio ao governo do Presidente René Préval, eleito no pleito realizado em 7 de fevereiro de 2006.

*Cité Militaire*, *Cité Soleil* e *Martissant*; e nas cidades de Gonaïves e Cap-Haïtien. O procedimento operativo empregado pela MINUSTAH baseava-se na manutenção de uma presença constante do componente militar da missão nas zonas de maior risco. As operações iniciavam-se com o bloqueio de acesso às áreas perigosas e depois os militares armados assumiam o controle do terreno, quadra por quadra, até prender ou expulsar as gangues locais. As operações envolviam contingentes de várias nacionalidades, mas a força principal era provida pelo Batalhão Brasileiro de Força de Paz (BRABATT).

Muitas das operações de segurança foram empreendidas conjuntamente por militares e policiais da MINUSTAH, realçando uma questão que tem se manifestado, com frequência, em diversas operações de manutenção da paz nos últimos anos: o trabalho de segurança deve ser feito, fundamentalmente, pela polícia ou pela Força Militar? Se no início ele for conduzido como uma função militar, quais são as condições apropriadas e as modalidades para a sua assunção pela polícia? A MINUSTAH possui dez unidades de polícia operacionais, com cerca de 125 policiais em cada uma<sup>265</sup>, que esbarram nessa linha divisória. Provavelmente, uma força policial maior poderia assumir a inteira responsabilidade nas regiões do interior haitiano, pelo menos depois que a Força Militar tivesse estabelecido condições mínimas de segurança. Com números mais limitados, muitas das funções de segurança são, inevitavelmente, compartilhadas pelas forças policial e militar, exigindo um alto grau de coordenação e uma progressiva transferência de responsabilidade, com o propósito de melhorar a execução de operações integradas.

Outro grande desafio à manutenção da lei e da ordem vinha de dentro da Polícia Nacional Haitiana. Alguns de seus membros estavam envolvidos com o tráfico de drogas, enquanto que outros eram acusados de praticar execuções sumárias. Autoridades da PNH

---

<sup>265</sup> Ver o relatório S/2009/439 do Secretário-Geral, de 1º de setembro de 2009. Atualmente, 42 países contribuem com pessoal para o componente policial da MINUSTAH. Dados disponíveis em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/494/51/PDF/N0949451.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

estimavam que cerca de 25% de seus agentes estavam gravemente corrompidos. Ao mesmo tempo em que a MINUSTAH se esforçava para enfrentar as gangues em cooperação com a PNH, ela tentava reformar esta última. A investigação de agentes da polícia movia-se lentamente, mesmo porque a PNH não possuía registros claros de antecedentes criminais, o que tornava indispensável a criação de um novo processo de registro (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, 2007, p. 67).

Sempre que possível, as operações da MINUSTAH foram executadas em conjunto com a Polícia Nacional Haitiana, a fim de apoiá-la. No entanto, quando da chegada da Força de Paz, esta tarefa, aparentemente simples, mostrou-se a mais problemática daquelas estabelecidas no mandato. Aquela instituição policial, na realidade a única força legal do país, encontrava-se em péssima situação, acumulando os mais graves problemas, tais como corrupção, falta de equipamentos, deficiência de efetivo, instalações destruídas, abusos constantes de direitos humanos, atuação como polícia política, uso extremo de violência e total descontrole operacional e administrativo (PEREIRA, 2007, p. 180). Além disso, por causa dessas características, ela era repudiada pela maior parte da população. O Capitão-de-Mar-e-Guerra (FN) Carlos Chagas – que vivenciou de perto o problema – destacou ainda, como um sério desafio à atuação da Força Militar, o fato que:

[...] desde o início, a liderança da PNH deixou claro que não iria submeter-se ao *modus operandi* da força de paz, ou seja, em seu entendimento, a PNH continuaria a operar como sempre fez e o apoio da força de paz seria apenas material e tático, sem participação no planejamento. Apesar de todas as gestões realizadas durante as reuniões do CNSP<sup>266</sup>, a situação permaneceu inalterada. (BRAGA, 2005, p. 58).

A MINUSTAH foi confrontada por desafios políticos, de segurança e socioeconômicos, que se interligavam desde a queda de Aristide. No primeiro semestre de

---

<sup>266</sup> As reuniões do CNSP – Conselho Nacional de Segurança Pública – eram realizadas, semanalmente, entre as autoridades de mais alto nível da MINUSTAH (inclusive o *Force Commander*) e do governo transitório do Haiti (março 2004 – fevereiro 2006), com o propósito de manter estreita coordenação entre a missão e o governo (BRAGA, 2005, p. 51).

2005, existiam diferenças agudas de opinião dentro da missão – e do Conselho de Segurança – sobre quão robusta a MINUSTAH deveria agir (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, 2006, p. 44). Uma ameaça de segurança significativa foi neutralizada no início do ano, quando a missão tomou medidas contra ex-militares (ex-FAd’H) e outros grupos armados, que tinham ocupado ilegalmente a residência de Aristide e delegacias de polícia fora de Porto Príncipe. Em 20 de março, a MINUSTAH retomou a delegacia de polícia de Petit-Goâve, que tinha sido ocupada ilegalmente desde agosto de 2004. Dois soldados capacetes azuis foram mortos nesse dia, um na operação em Petit-Goâve e outro em um *checkpoint* em Terre-Rouge. No dia seguinte, a delegacia de Terre-Rouge foi recuperada (UNITED NATIONS, 2005c, p. 4).

Em 9 e 10 de abril de 2005, a MINUSTAH conduziu operações, em conjunto com a PNH, para prender indivíduos procurados pelo envolvimento em atividades criminosas. Durante tais operações, o líder declarado dos ex-militares, Ravix Rémissainthe, o líder de gangue, René Jean Anthony (conhecido como “*Grenn Sonnen*”), e outros oito membros de gangues foram mortos (UNITED NATIONS, 2005c, p. 5). Tais ações fizeram com que a ameaça imediata dos ex-membros da FAd’H fosse diminuída.

A partir de junho de 2005 (início do 3º contingente brasileiro), quando os efetivos de tropas e policiais da missão já se encontravam mais próximos do total autorizado pela ONU<sup>267</sup>, a MINUSTAH passou a adotar uma postura mais robusta nas favelas de Porto Príncipe. Uma série de pequenas ações culminou em uma grande operação em *Cité Soleil*, em 6 de julho, que, segundo relatos, resultou na morte de Emmanuel (“*Dread*”) Wilmer, o líder de gangue mais proeminente (UNITED NATIONS, 2005d, p. 5).

---

<sup>267</sup> Ver o relatório S/2005/313 do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança, de 13 de maio de 2005. Na ocasião, a MINUSTAH contava com o efetivo real de 6.211 militares e 1.413 policiais, em relação ao quantitativo máximo de 6.700 militares e 1.622 policiais autorizados pela Resolução 1542/04. Dados disponíveis em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/341/51/PDF/N0534151.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

Quase ao mesmo tempo, começaram a ser realizadas operações em *Bel Air*, de onde as gangues foram expulsas no final de setembro e vários reféns seqüestrados foram libertados. A MINUSTAH estabeleceu, então, uma presença permanente na área e passou a conduzir patrulhas móveis, altamente visíveis, a fim de manter o grau de normalidade e dissuadir qualquer tentativa de retorno das gangues (UNITED NATIONS, 2005d, p. 5). Dessa forma, tornou-se possível a realização de ações cívico-sociais (ACISO), o registro de eleitores e a distribuição de alguma assistência humanitária. As operações de segurança trouxeram até benefícios eventuais ao programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) – que obtivera pouco progresso ao longo do ano – ao intimidar um número limitado de membros de gangues, que entregaram suas armas em novembro de 2005<sup>268</sup>. Em meados do mesmo mês, táticas similares foram empregadas em *Cité Militaire*, e foram planejadas as operações para fazer o mesmo em *Cité Soleil*, acompanhadas sempre por medidas para conquistar a confiança da população civil local, ou seja, com a realização de ACISO (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, 2006, p. 44).

### 3.3.2 O Processo Político do Haiti e as Implicações para a MINUSTAH

Em abril de 2005, uma missão do Conselho de Segurança<sup>269</sup> visitou o Haiti e reconheceu que o país encontrava-se em uma profunda crise política, social e econômica (UNITED NATIONS, 2005b, p. 3). O estabelecimento naquele mês de uma comissão de doze membros para promover o diálogo nacional pareceu um passo positivo, mas ela não levou a lugar algum e, perto do final do ano, a maioria da classe política permanecia tão afastada da

---

<sup>268</sup> Segundo o Coronel Novaes do Exército Brasileiro, Comandante do 3º contingente do BRABATT, foram as primeiras entregas voluntárias de armas no Haiti, dentro do Programa de DDR da MINUSTAH.

<sup>269</sup> Entre os dias 13 e 16 de abril de 2005, a MINUSTAH recebeu a visita de uma delegação do Conselho de Segurança, chefiada pelo então embaixador do Brasil na ONU, Ronaldo Mota Sardenberg, e composta pelos representantes titulares de todos os Estados-membros do referido Conselho na ocasião. Ver o relatório S/2005/302 da missão do Conselho de Segurança ao Haiti, de 6 de maio de 2005. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/322/19/PDF/N0532219.pdf?OpenElement>. Acesso em: 5 mar. 2010.

população haitiana como sempre. As eleições presidenciais foram planejadas, inicialmente, para o último trimestre de 2005 e medidas importantes foram tomadas no início do ano, como a reorganização do Conselho Eleitoral Provisório (CEP), porém tal órgão tornou-se rapidamente inoperante. Contudo, com o registro de 45 partidos políticos, 33 candidatos à Presidência e uma estimativa para inscrição de 4 milhões de eleitores, havia a expectativa de que as eleições seriam inclusivas, mesmo se a programação original não pudesse ser cumprida (UNITED NATIONS, 2005d, p. 3).

Qualquer processo político legítimo voltado para as eleições requeria a participação do partido *Fanmi Lavalas*, que mantinha um número significativo de adeptos entre a população pobre das cidades. Porém, o governo transitório não desejava criar qualquer espaço político para os seguidores do ex-presidente Aristide. Membros da *Fanmi Lavalas* foram excluídos de todos os cargos da administração transitória. Em contrapartida, o governo e a ONU enfrentaram oposição violenta de gangues, muitas aparentemente leais a Aristide, nas favelas de Porto Príncipe.

Algumas operações anti-gangues tiveram conseqüências indesejadas. Em 6 de julho de 2005, a Força Militar e a polícia da MINUSTAH executaram uma operação de grande envergadura na favela de *Cité Soleil*, que acabou resultando na morte de civis, em conseqüência de fogo cruzado ou de represália por parte de gangues (UNITED NATIONS, 2005d, p. 5). As operações em duas outras áreas de favelas (*Bel Air* e *Cité Militaire*) foram bem sucedidas, com o estabelecimento de postos de controle e de pontos fortes, a fim de garantir a presença permanente da Força de Paz nessas áreas e permitir a realização de patrulhas motorizadas e a pé.

O aumento da violência no segundo semestre de 2005 foi, em parte, motivada pela aproximação das eleições presidenciais, originalmente planejadas para outubro, que enfrentaram severos obstáculos políticos. A despeito da desaprovação do governo transitório,

a MINUSTAH procurou assegurar a participação do *Lavalas*. Tal partido apresentou a candidatura presidencial de Marc Bazin somente em agosto de 2005. No entanto, a balança política foi alterada pela decisão do ex-presidente René Préval de entrar na corrida presidencial, como candidato de uma coalizão política, denominada *Lespwa*<sup>270</sup>, que ele mesmo fundou (UNITED NATIONS, 2005d, p. 3). Rapidamente, a candidatura de Préval assumiu a liderança das intenções de votos. Contudo, o governo transitório e seus aliados do Conselho Eleitoral Provisório permaneceram ávidos pela preservação do poder, minimizando os passos em direção à eleição. Em novembro de 2005, por exemplo, de um total de 3,5 milhões de eleitores registrados, apenas 100 mil haviam recebido o título de eleitor. Por essas razões, a votação foi postergada quatro vezes, antes de ser programada, finalmente, para o dia 7 de fevereiro de 2006 (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, 2007, p. 68).

Antes do pleito, o Secretário-Geral Kofi Annan chegou a informar ao Conselho de Segurança que, devido à situação de segurança em Porto Príncipe e à falta de confiança popular na Polícia Nacional Haitiana, a MINUSTAH ainda tinha um papel essencial a exercer na segurança pública do Haiti (UNITED NATIONS, 2006a, p. 5). Em pesquisas de opinião, Préval aparecia como favorito absoluto para se tornar Presidente, com 55% a 65% das preferências, o que garantiria sua eleição logo no primeiro turno. Notavelmente, uma melhoria súbita da segurança em Porto Príncipe, nos dias imediatamente anteriores à eleição, podia ser atribuída, em grande parte, à influência de Préval. O dia da votação transcorreu calmamente, sem maiores incidentes, com a mobilização de 60% do total de eleitores do país, de acordo com dados oficiais (UNITED NATIONS, 2006b, p. 1). Pela primeira vez na história recente do Haiti, a legitimidade das eleições não foi contestada.

Iniciada a contagem dos votos, a vitória de Préval parecia certa, porém, quando faltavam menos de 10% das urnas a serem apuradas, o Conselho Eleitoral Provisório

---

<sup>270</sup> Significa “esperança” em créole.

anunciou que ele não alcançara os 50% de votos necessários para sua eleição no primeiro turno (UNITED NATIONS, 2006b, p. 2). Haveria, então, a obrigatoriedade de disputa de um segundo turno, marcado para março, contra o segundo colocado, Leslie Manigat, da Agremiação dos Democratas Nacionais Progressistas (RDNP, na sigla em créole).

Partidários de Préval tomaram as ruas de diversas cidades, especialmente de Porto Príncipe, exigindo que o ex-presidente fosse considerado vitorioso pelo Conselho Eleitoral Provisório. Denúncias de fraude, prejudicando Préval, exaltaram ainda mais as manifestações, que tiveram de ser contidas com o emprego das tropas da MINUSTAH. Diante da crise, os governos dos países que compõem a MINUSTAH começaram a se articular para evitar o fiasco do pleito. Entraram em contato com Préval, pedindo que ele aceitasse o segundo turno, mas sem sucesso. Ao mesmo tempo, procuraram os outros candidatos, para convencê-los a desistir do pleito e dar a vitória a Préval, o que foi recusado por muitos, tornando essa estratégia inviável.

Sem outra opção, a partir de uma proposta feita pelo governo brasileiro, os países estrangeiros mudaram, na última hora, as regras da eleição. Eles decidiram descontar os votos brancos e nulos dos resultados oficiais, o que garantiria a vitória de Préval no primeiro turno. Em 14 de fevereiro, mesmo com a apuração oficial ainda não encerrada, o presidente do Conselho Eleitoral Provisório, Max Mathurin, aclamava o candidato do *Lespwa* como o novo Presidente do Haiti. O resultado definitivo só saiu três dias depois: descontados os votos brancos e nulos, Préval recebeu 51,2% das preferências e o segundo colocado, Leslie Manigat, 12,4% (UNITED NATIONS, 2006b, p. 2).

Com a posse de Préval, a tranqüilidade voltou a reinar nas ruas de Porto Príncipe e foi sustentada durante as eleições parlamentares, em 21 de abril de 2006. Os resultados demonstraram que enquanto a popularidade pessoal de Préval era elevada, a de seu partido era mais fraca. O *Lespwa* conquistou 11 de 30 assentos para o Senado, mas apenas 20 dos 99

lugares na Câmara de Deputados (UNITED NATIONS, 2006b, p. 2). Esta base legislativa limitada era preocupante, visto que o primeiro governo presidencial de Préval, de 1996 a 2001, tinha sido afligido por conflitos com o parlamento. Todavia, não só ele, mas também o seu gabinete – que incluía alguns ministros que tinham passado os anos recentes fora do Haiti – obtiveram aprovação parlamentar em maio de 2006.

Porto Príncipe permaneceu relativamente estável até julho de 2006, quando a violência começou a ressurgir, com o massacre de pelo menos 22 pessoas na favela de *Martissant* (UNITED NATIONS, 2006b, p. 4). Em contraste ao período transitório, o governo de Préval engajou-se no diálogo com os líderes de gangues, enquanto a força da ONU intensificou gradualmente a sua presença nas áreas de maior risco. Membros do alto-escalão da MINUSTAH logo perceberam que o trato de questões de segurança com o novo governo fluía com maior facilidade, se comparado ao governo antecessor. Entretanto, o equilíbrio das funções a serem exercidas pelas autoridades nacionais e internacionais permaneceu indefinido.

### **3.3.3 O Uso da Força pela MINUSTAH**

Devido ao insucesso do governo de Préval nas negociações para convencer certas gangues a aderirem voluntariamente ao programa de DDR, e ao conseqüente aumento da violência, em meados de 2006, a MINUSTAH passou a rever sua postura de uso da força. Desde o final de 2005, membros da missão já tinham pedido o incremento das equipes de polícia para evitar danos colaterais à população. A Resolução 1702/06, de 15 de agosto de 2006, estabeleceu o efetivo da MINUSTAH em 7.200 militares e 1.951 policiais e invocou a cooperação dos Estados “[...] para garantir a alocação máxima da força policial da MINUSTAH e, em especial, para prover a competência específica em operações anti-

ganguê”<sup>271</sup> (UNITED NATIONS, 2006d, p. 3, tradução nossa). Porém, com o governo defendendo ações imediatas, a missão teve que fazer uso dos recursos existentes para restaurar a estabilidade.

Em setembro de 2006, a MINUSTAH começou a concentrar e intensificar a presença de tropas em *Cité Soleil*, junto com o estabelecimento de postos de fiscalização de veículos (*checkpoints*) ao longo da Rota Nacional 1, uma rodovia principal que atravessa as favelas ao norte da capital, na qual os casos de seqüestros eram freqüentes. Esta disposição tática foi complementada com o emprego das unidades operacionais de polícia sob o comando temporário da Força Militar (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, 2007, p. 70). Estas ações pretendiam restringir a liberdade de movimento das gangues, em vez de conteirar os seus líderes. A linha de ação assumida logo obteve sucesso, com alguns líderes de gangue retomando negociações com o governo ou tentando fugir de Porto Príncipe. Ao mesmo tempo, o seqüestro de pessoas e o tráfico ilegal deixaram de ocorrer e de transitar através da Rota Nacional 1. A previsão inicial era de que esta fase de operações estaria concluída em quatro meses. Todavia, aconteceram alguns reveses, como a morte de dois soldados capacetes azuis jordanianos em 10 de novembro (UNITED NATIONS, 2006c, p. 4).

Como a persistência da instabilidade ameaçava a consolidação dos ganhos de segurança, obtidos após as eleições de 2006, as operações da MINUSTAH iniciadas no final desse ano, em conjunto com a Polícia Nacional Haitiana, tinham o propósito de erradicar as gangues das favelas de Porto Príncipe. Estas operações, que continuaram no primeiro semestre de 2007, foram legitimadas pelo governo eleito, quando Préval decidiu divulgar um ultimato aos membros de gangues: ou eles se desarmavam pacificamente ou, então, seriam forçados a fazê-lo pela MINUSTAH e pela PNH (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, 2008, p. 113). Entre dezembro de 2006 e fevereiro de 2007, a MINUSTAH

---

<sup>271</sup> “[...] to ensure full staffing of MINUSTAH police and, in particular, to provide specific expertise in anti-gang operations” (UNITED NATIONS, 2006d, p. 3).

e a PNH empreenderam 19 operações nas violentas ruas de *Cité Soleil* e *Martissant*, a fim de eliminar os focos de poder dos líderes de gangues e estabelecer a autoridade do Estado (UNITED NATIONS, 2007, p. 5).

Ao contrário das ações anteriores contra as gangues, as operações de segurança de 2007 envolveram maior contingente de tropas da MINUSTAH e foram conduzidas com informações fidedignas da seção de inteligência. Inicialmente, as operações se depararam com uma resistência armada e feroz, que foi se dissipando a medida que as incursões passaram a ser feitas dentro dos refúgios das gangues (UNITED NATIONS, 2007, p. 5). De modo a capitalizar sobre o êxito das operações e sustentar a estabilidade conquistada com dificuldade, a MINUSTAH intensificou a presença e a frequência de suas patrulhas nas áreas liberadas, estabeleceu uma delegacia de polícia para a PNH, em *Martissant*, e transformou algumas casas utilizadas pelas gangues em pontos fortes, garantindo a presença permanente de tropas nessas áreas. Fundamental para o êxito das tropas foi a conquista da confiança da população local. No final de julho, 850 membros de gangues já tinham sido presos, inclusive os seus principais líderes, que também foram detidos ou fugiram (UNITED NATIONS, 2007, p. 5-6).

Diante da melhora da situação de segurança em 2007, a MINUSTAH conduziu uma avaliação detalhada de ameaças que, com a violência das gangues sob controle, identificou três áreas que poderiam inviabilizar o trabalho da MINUSTAH e, mais importante, o progresso ulterior do Haiti. Cada uma destas áreas – ameaças de distúrbio civil, de novo conflito armado, e do próspero contrabando e tráfico de drogas – refletiram acerca de desafios a longo prazo e sobre a necessidade de mudança no foco operacional da MINUSTAH, a fim de capacitá-la a tratar das causas enraizadas da persistente crise haitiana (UNITED NATIONS, 2007, p. 6).

Apesar destes relativos sucessos, o governo haitiano ainda sofria com a fragilidade das instituições, que, além disso, eram limitadas por falta de recursos humanos,

financeiros e materiais. Mesmo assim, a MINUSTAH continuou a apoiar o governo na coordenação dos esforços de assistência internacional, com o auxílio à organização do parlamento, e no desenvolvimento de vínculos entre os atores políticos locais e estatais.

Os esforços da MINUSTAH para o desenvolvimento das instituições vitais do Haiti, necessárias para a retomada do estado de direito, alcançaram algum progresso depois de três anos. No fim de agosto de 2007, a Polícia Nacional Haitiana contava com cerca de 7.728 policiais na ativa, e com a perspectiva de incorporar 633 novos agentes, formados na academia de polícia, até o final desse ano (UNITED NATIONS, 2007, p. 8). Com a assistência da MINUSTAH, foram envidados esforços para a criação de um componente marítimo da PNH, que se encontrava em fase de implantação. Contudo, a capacidade da PNH de funcionar sem o apoio da MINUSTAH permaneceu obscura, em função do reconhecido déficit de perícia em determinadas atividades, da falta de condições para operar fora de Porto Príncipe, e porque somente um pouco mais da metade dos 14.000 policiais necessários para patrulhar o Haiti estavam operacionais (UNITED NATIONS, 2007, p. 9).

Reconhecendo a melhora da situação de segurança, o Presidente Préval solicitou com empenho a continuidade do apoio da MINUSTAH ao Haiti, mas também requisitou que ela reorientasse o foco para além das questões de segurança, em direção à construção das instituições do Estado haitiano e na implementação de medidas para o controle de fronteiras. O Secretário-Geral Ban Ki-moon endossou este pedido em seu relatório sobre a MINUSTAH<sup>272</sup>, de 22 de agosto de 2007, e recomendou que o Conselho de Segurança mantivesse o mandato inicial, mas aprovasse essa reorientação da missão, em sintonia com a realidade no terreno, e redimensionasse o tamanho dos componentes militar e de polícia,

---

<sup>272</sup> Ver o documento S/2007/503 do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança, de 22 de agosto de 2007. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/463/77/PDF/N0746377.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

diminuindo o primeiro e aumentando o segundo, respectivamente, ambos em 140 homens (UNITED NATIONS, 2007, p. 7 e 17).

Em 15 de outubro de 2007, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1780/07, autorizando a nova orientação para a MINUSTAH<sup>273</sup>. Deste modo, a presença militar foi deslocada de áreas rurais e urbanas consideradas calmas, para locais mais vulneráveis, como postos de fronteira e de fiscalização marítima; o componente policial da missão foi acrescido de 140 agentes de polícia, com o propósito de incrementar as patrulhas conjuntas e o treinamento à Polícia Nacional Haitiana. A Resolução 1780/07 também solicitou ao Secretário-Geral, em coordenação com o governo haitiano, a começar o delineamento de um plano de consolidação, contendo referenciais de desenvolvimento adequados para mensurar o progresso do Haiti, com o objetivo final de cogitar uma retirada definitiva da MINUSTAH. Em agosto de 2008, o Secretário-Geral apresentou este plano, para o período 2008-2011, com cinco referenciais de desenvolvimento para o Haiti: a resolução de diferenças políticas por meios não violentos e conclusão das eleições; a ampliação da autoridade do Estado; o estabelecimento de uma estrutura de segurança confiável; o desenvolvimento de instituições judiciais e penais efetivas, críveis e independentes; e a melhoria nas condições socioeconômicas (UNITED NATIONS, 2008d, p. 14).

As expectativas de que a relativa estabilidade alcançada em 2007 representasse um ponto crucial no processo de recuperação do Haiti, foram postas em dúvida logo no início de 2008. Em fevereiro, a empobrecida população do Haiti iniciou uma série de protestos antigoverno, exigindo providências para a contenção da elevação dos custos de alimentos e combustível. Entretanto, o governo haitiano alegou que não tinha recursos para aliviar a situação, o que, certamente, incitou dentro do parlamento haitiano, em 28 de fevereiro, o voto

---

<sup>273</sup> Ver UN Res. 1780/07 SC, de 15 de outubro de 2007. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/540/72/PDF/N0754072.pdf?OpenElement>. Acesso em: 4 mar. 2010.

de não confiança recebido pelo governo chefiado pelo Primeiro-Ministro Jacques-Edouard Alexis (UNITED NATIONS, 2008c, p. 2).

O governo sobreviveu ao voto de não confiança, mas o período que se seguiu foi marcado por um firme recrudescimento de protestos em todas as partes do país, realçando o profundo descontentamento entre a população. As manifestações atingiram o clímax no início de abril, quando os protestos tornaram-se violentos, com a ocorrência de ataques às instalações do governo e da MINUSTAH, e de saques a propriedades privadas. Como a Polícia Nacional Haitiana mostrou-se incapaz de conter a escalada da violência, a MINUSTAH assumiu a responsabilidade de pôr fim aos distúrbios. A violência ceifou as vidas de vários civis, inclusive de um policial mantenedor da paz, e culminou em uma tentativa de invadir o palácio nacional. Em consequência dos distúrbios, um segundo voto de não confiança derrubou o Primeiro-Ministro Alexis, em 12 de abril de 2008 (UNITED NATIONS, 2008d, p. 1 e 4). Somente depois da situação ter sido controlada pela MINUSTAH, que o Presidente Préval anunciou um programa de subsídios para combater a alta nos custos de alimentos e combustível, como também a implantação de medidas para estimular a produção agrícola nacional.

Muitos observadores no Haiti consideraram que as manifestações de abril alcançaram tal nível de violência, porque foram, provavelmente, manipuladas por propósitos políticos e outros fins. Elas dispararam uma crise política que deixou o Haiti sem um governo até o fim de julho, quando a terceira candidata, indicada por Préval, para o cargo de Primeiro-Ministro, Michèle Duvivier Pierre-Louis, foi finalmente aprovada pelo Senado (UNITED NATIONS, 2008d, p. 2). Mesmo assim, a nomeação de Pierre-Louis foi atrasada ainda mais, em função da competição política por cargos e posições de prestígio dentro do novo governo. Destarte, Pierre-Louis só conseguiu assumir as funções de Primeiro-Ministro em 5 de setembro de 2008 (UNITED NATIONS, 2009a, p. 1). Ao mesmo tempo em que a formação

de um novo governo, que tinha por objetivo priorizar a retomada do progresso no Haiti, foi um desenvolvimento bem-vindo e importante, o país sofreu reveses enormes durante os meses de tumulto político.

Além dos distúrbios da crise de alimentos, a situação de segurança no Haiti permaneceu relativamente calma ao longo de 2008. Um aumento no número de seqüestros no primeiro semestre do ano, motivado pelo pagamento de resgates, levou ao acréscimo de operações policiais conjuntas MINUSTAH-PNH e a um maior apoio da MINUSTAH à célula anti-seqüestro da Polícia Nacional Haitiana. Similarmente, num esforço para combater a crescente criminalidade e o banditismo em áreas urbanas, a MINUSTAH, ao lado da PNH, lançou diversas operações dentro e ao redor de Porto Príncipe (UNITED NATIONS, 2009a, p. 5-6). Em consonância com a reorganização dos componentes da força, aprovada pela Resolução 1780/07 do Conselho de Segurança, a MINUSTAH também permaneceu focada em manter a integridade das fronteiras do Haiti, por meio do desdobramento de seu componente de polícia marítima nos portos principais e do incremento da patrulha e vigilância aérea e terrestre nas fronteiras (UNITED NATIONS, 2009a, p. 6).

A perturbação política no Haiti paralisou o governo e dificultou algumas atividades da MINUSTAH na maior parte do ano. Sem a autoridade central do Primeiro-Ministro, a máquina burocrática governamental ficou parada, protelando a apreciação da legislação em trâmite, a reforma do funcionalismo público e o delineamento das contas públicas, entre elas o orçamento. Uma conferência de doadores, programada para ocorrer no fim de abril, foi inicialmente postergada e, depois, cancelada (UNITED NATIONS, 2008d, p. 2). Assim que o novo governo assumiu, foram tomadas as providências emergenciais para a aprovação e a adoção de um orçamento suplementar em outubro.

Não surpreendentemente, o desenvolvimento do setor de segurança do Haiti, que é um elemento central do mandato da MINUSTAH, ficou aquém das expectativas durante o

ano. Dos 14.000 agentes policiais que estariam previstos para integrar a Polícia Nacional Haitiana em 2011, apenas 8.546 encontravam-se operacionais em agosto de 2008. O número de policiais servindo na PNH poderia ser significativamente maior, se o treinamento de 700 cadetes adicionais não tivesse sido atrasado, devido à crise política (UNITED NATIONS, 2008d, p. 7).

Nos dois últimos anos, os esforços para reformar as instituições nacionais haitianas e assegurar um desenvolvimento sustentável, a longo prazo, passaram por significativos contratemplos. Os eventos ocorridos em 2008, como as manifestações populares violentas e os distúrbios políticos, revelaram-se prejudiciais à estabilização do Haiti. A concretização e, posteriormente, a consolidação dos referenciais de desenvolvimento traçados pelo Secretário-Geral, para a retirada definitiva da MINUSTAH, parecem estar bastante distantes e, por conseguinte, a missão tem sido estendida anualmente, sempre no mês de outubro, mantendo-se a panóplia atual de poderio militar-policial, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

As dificuldades do Haiti foram amplificadas ainda mais em meados de agosto e início de setembro de 2008, quando a ilha foi devastada por uma tempestade tropical e três ciclones<sup>274</sup> sucessivos, que causaram danos estimados em cerca de US\$ 1 bilhão (UNITED NATIONS, 2009a, p. 12). Os ciclones ocorreram no auge do período de colheitas, eliminando um terço da safra crucial de arroz do Haiti e destruindo as sementes necessárias para o plantio do ano seguinte. As subseqüentes inundações e deslizamentos de terra em encostas deixaram um saldo imediato de 793 mortos, 548 feridos, 310 desaparecidos, e de aproximadamente 800.000 pessoas afetadas ou desabrigadas (UNITED NATIONS, 2009a, p. 13). Um custo humano que ultrapassava os recursos disponíveis da MINUSTAH. Enquanto foram tomadas ações para lidar com as conseqüências imediatas das inundações, incluindo o

---

<sup>274</sup> Os fenômenos naturais que devastaram o Haiti em 2008 foram: a tempestade tropical *Fay* e os ciclones *Gustav*, *Hanna* e *Ike*. Eles também causaram severos danos na ilha de Cuba.

desenvolvimento de uma estrutura emergencial de recuperação pela ONU, a União Européia e o Banco Mundial, com o governo haitiano na condução do processo, a distribuição de ajuda humanitária foi lenta e temia-se que as tempestades agravassem ainda mais uma crise de alimentos já revoltante.

Em outubro de 2008, o Banco Mundial aprovou uma doação de US\$ 25 milhões para o Haiti financiar a reconstrução de sua infra-estrutura principal<sup>275</sup>, enquanto os Estados Unidos proveram mais de US\$ 30 milhões em assistência humanitária relacionada aos furacões. Tais esforços foram julgados muito aquém das necessidades prementes, estimadas na casa dos US\$ 108 milhões pelo Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA<sup>276</sup>), tendo em vista o tamanho dos danos e em comparação às respostas a desastres naturais semelhantes no passado<sup>277</sup>. Contudo, o maior desastre natural da história do Haiti ainda estava por vir, e veio, no dia 12 de janeiro de 2010.

Neste fatídico dia, um forte terremoto, de magnitude 7 graus na escala Richter, atingiu Porto Príncipe, às 16h53 (hora local). Minutos depois, dois outros abalos, de 5,9 e 5,5 graus, réplicas do primeiro, foram sentidos no Haiti e na vizinha República Dominicana. Segundo os especialistas, o terremoto liberou uma energia equivalente à de 30 bombas atômicas como a de Hiroshima. A energia foi liberada do epicentro do tremor, localizado a oito quilômetros de profundidade e 15 quilômetros de distância do centro de Porto Príncipe, ainda dentro da área urbana da capital<sup>278</sup>. Poucas construções resistiram, estima-se que 70% das casas e edificações da capital desabaram ou foram danificadas, entre elas hospitais, hotéis, escolas e a universidade. Em Léogane, cidade localizada a 15 quilômetros de Porto Príncipe, cerca de 90% das casas ruíram ou estão com suas estruturas abaladas, criando uma imensa

<sup>275</sup> Informações disponíveis em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28507&Cr=Haiti&Cr1>. Acesso em: 10 out. 2008.

<sup>276</sup> OCHA – *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*.

<sup>277</sup> Informações disponíveis em <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=27996&Cr=Haiti&Cr1=Storm>. Acesso em: 10 out. 2008.

<sup>278</sup> Ver GRANDELLE, Renato. Energia igual à de 30 bombas de Hiroshima. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14 jan. 2010. Seção O Mundo, p. 33.

massa de desabrigados<sup>279</sup>. Símbolos do país e de suas instituições também sucumbiram: a Basílica de Notre Dame (catedral nacional), a Prefeitura de Porto Príncipe, o Parlamento, o Palácio da Justiça, o Palácio Nacional e, junto com eles, a sede da MINUSTAH (Hotel Christopher); todos foram, completamente ou parcialmente, destruídos.

Analisado em conjunto, o período de 2008-2010 deixa evidente a magnitude dos desafios a serem enfrentados pelo Haiti e seus parceiros internacionais, bem como a necessidade deles manterem seus esforços para garantir e sustentar a estabilidade do país. A inversão das tendências expostas ao longo do período exigirá um continuado e coordenado engajamento internacional nos anos vindouros.

---

<sup>279</sup> Ver SCOFIELD JR., Gilberto; GOIS, Chico de. Novo tremor assusta o Haiti e prejudica ação de resgate. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 jan. 2010. Seção O Mundo, p. 21.

## 4 O CONFRONTO

Utilizando processo análogo à fase de Confronto do Processo de Planejamento Militar, será realizada a análise comparativa entre o primeiro grupo de operações de manutenção da paz das Nações Unidas no Haiti e a MINUSTAH, por meio da interação de seis variáveis independentes com os dois casos explicitados. De acordo com um dos modelos propostos por Marc Bloch para uso da comparação histórica, os dois objetos de análise possuem equivalência espacial – pois se desenvolveram no mesmo lugar, o Haiti – e certa contigüidade temporal, haja vista que estão defasados no tempo em apenas quatro anos (2000-2004) e, por isso, sofreram influências recíprocas através da práxis e da assimilação de experiências por parte da ONU, demais instituições e dos próprios Estados, tanto daqueles que foram ou são contribuintes de tropas ou de policiais quanto do Haiti. Portanto, ao se empreender este caminho da História Comparada, atuaremos sob realidades históricas contíguas, ou seja, com uma mesma realidade nacional, no caso do Haiti, em duas fases temporais em sucessão. Destarte, a idéia essencial é que o historiador esteja apto a identificar não apenas as semelhanças como também as diferenças dos objetos em questão, dentro dos seus respectivos contextos (BARROS, 2007b, p. 12).

Quanto à perspectiva da análise, em consonância com a tipologia sugerida por Charles Tilly para a História Comparada, será adotada uma abordagem comparatista diferenciadora, submetendo os casos a um mesmo conjunto de variáveis independentes, escolhidas para efetuar as comparações e delas extrair conclusões acerca dos diferenciais de cada caso examinado, em busca de singularidades específicas (BARROS, 2007b, p. 19). Assim, a fim de exercer o papel de guia ao pensamento analítico, foram instituídas as seguintes variáveis independentes:

- a) Características dos mandatos;

- b) Composição das forças militares e policiais;
- c) Orçamento das missões;
- d) Número de mortos;
- e) Eleições no Haiti; e
- f) Reforma da Polícia Nacional Haitiana.

Pode-se aferir que as três primeiras variáveis independentes a serem analisadas são fatores endógenos das missões, isto é, podem ser analisados olhando-se internamente para as missões ou grupos de missões. Já as duas últimas variáveis são fatores exógenos às missões, ou seja, desenvolvem-se externamente às missões, mas têm impacto direto na situação de segurança e no contexto político, social e econômico do Haiti, onde as missões estão inseridas. Quanto ao número de mortos nas operações de manutenção da paz, em que pese ser um dado estatístico inerente a cada missão, tal variável não pode ser analisada isoladamente, pois é um fator que depende não só das regras de engajamento da missão e da postura autorizada e adotada pela tropa para o uso da força, mas também da volatilidade da situação interna de segurança do Estado anfitrião, que pode gerar enfrentamento e ataques contra a tropa no terreno. Em outras palavras, depende do grau de insegurança e violência encontrado na sociedade local, que pode redundar em interações violentas da tropa e de policiais contra grupos adversos que estejam em oposição ao cumprimento do mandato.

#### **4.1 Características dos Mandatos**

No período de 1993 a 2001, duas missões de apoio civil e quatro operações de manutenção da paz da ONU foram realizadas no Haiti, com objetivos semelhantes e, por vezes, complementares entre si. A seguir são apresentados alguns dados referentes aos

mandatos destas missões, detalhando as suas respectivas resoluções, o quantitativo dos componentes e os seus principais objetivos, conforme expostos nos QUADROS 3 e 4.

Para efeito da análise comparativa proposta, as quatro operações de manutenção da paz discriminadas no QUADRO 4 podem ser agrupadas como o primeiro objeto de estudo, que doravante, a título de simplificação, poderão ser referenciadas apenas como o “primeiro grupo de operações de manutenção da paz no Haiti”.

A MINUSTAH, que está ativa desde 1º de junho de 2004 até os dias atuais e, portanto, acumula seis anos de experiência no terreno, é o segundo objeto de estudo. A cronologia das Resoluções do Conselho de Segurança afetas à missão e, conseqüentemente, a evolução de seu mandato e do quantitativo de seus componentes estão discriminados no QUADRO 5.

## QUADRO 3

## Missões de Apoio Civil no Haiti (1993-2001)

<b>Missão: MICIVIH</b> – Fevereiro de 1993 a Março de 2000 ( <i>International Civilian Mission in Haiti</i> )			
<b>Resoluções</b>	<b>Data</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Principais Objetivos</b>
A/47/20 (Assembléia Geral)	22 mar. 1993	200 civis, funcionários internacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar o respeito aos direitos humanos conforme estabelecidos na Constituição do Haiti e nos demais instrumentos internacionais ratificados pelo Haiti.</li> </ul>
<b>Missão: MICAH</b> – Março de 2000 a Fevereiro de 2001 ( <i>International Civilian Support Mission in Haiti</i> )			
<b>Resoluções</b>	<b>Data</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Principais Objetivos</b>
A/54/193 (Assembléia Geral)	17 dez. 1999	80 civis, funcionários internacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover ainda mais os direitos humanos e fortalecer a eficiência institucional da polícia e do judiciário haitianos; e</li> <li>• Coordenar e facilitar o diálogo da comunidade internacional com os líderes políticos e sociais do Haiti.</li> </ul>

Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/pastops.shtml>, acesso em: 14 fev. 2010; GIRARD, Philippe R., *Clinton in Haiti*, 2004, p. 176; Resoluções da Assembléia Geral referentes à MICIVIH e MICAH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/resga.htm>, acesso em: 14 fev. 2010.

## QUADRO 4

## Primeiro Grupo de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Haiti, 1993-2000

<b>Resoluções</b>	<b>Data</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Principais Objetivos</b>
<b>Missão: UNMIH</b> – Setembro de 1993 a Junho de 1996 ( <i>United Nations Mission in Haiti</i> )			
867/93	23 set. 1993	700 militares 567 policiais monitores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxiliar na implementação do Acordo de <i>Governors Island</i>, assinado pelas partes haitianas em 3 de julho de 1993;</li> <li>• Ajudar na modernização das Forças Armadas do Haiti; e</li> <li>• Estabelecer uma nova Força Policial.</li> </ul>
940/94	31 jul. 1994	60 militares do grupo avançado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer os meios adequados de coordenação com a Força Multinacional para realizar o monitoramento das operações; e</li> <li>• Avaliar as necessidades e preparar o desdobramento da UNMIH, após o término da missão da Força Multinacional.</li> </ul>
975/95	30 jan. 1995	6.000 militares 900 policiais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistir o governo democrático do Haiti no cumprimento de suas responsabilidades, em conexão com: a manutenção de um ambiente seguro e estável; a proteção do pessoal e das instalações internacionais; a profissionalização das Forças Armadas do Haiti; e a criação de uma Força Policial autônoma; e</li> <li>• Ajudar as autoridades constitucionais legítimas do Haiti no estabelecimento de um ambiente propício à realização de eleições legislativas livres e justas.</li> </ul>
1007/95	31 jul. 1995	6.000 militares 900 policiais	
1048/96	29 fev. 1996	1.200 militares 300 policiais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistir o governo democrático do Haiti no cumprimento de suas responsabilidades para: sustentar o ambiente seguro e estável que foi estabelecido; e profissionalizar a Polícia Nacional Haitiana.</li> </ul>
<b>Missão: UNSMIH</b> – Julho de 1996 a Julho de 1997 ( <i>United Nations Support Mission in Haiti</i> )			
<b>Resoluções</b>	<b>Data</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Principais Objetivos</b>
1063/96	28 jun. 1996	600 militares 300 policiais 700 militares do Canadá/Paquist.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistir o governo do Haiti na profissionalização da Polícia Nacional Haitiana;</li> <li>• Assistir o governo na manutenção de um ambiente seguro e estável, condizente com os esforços para o estabelecimento e treinamento de uma força policial nacional eficiente; e</li> </ul>

<b>Resoluções</b>	<b>Data</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Principais Objetivos</b>
1085/96	29 nov. 1996	600 militares 300 policiais 700 militares do Canadá/Paquist.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenar as atividades do sistema das Nações Unidas para promover a construção de instituições, a reconciliação nacional e a reabilitação econômica do Haiti (tarefa específica do Representante Especial do Secretário-Geral).</li> </ul>
1086/96	5 dez. 1996	500 militares 300 policiais 800 militares do Canadá/Paquist.	
<b>Missão: UNTMIH</b> – Agosto a Novembro de 1997 ( <i>United Nations Transition Mission in Haiti</i> )			
<b>Resoluções</b>	<b>Data</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Principais Objetivos</b>
1123/97	30 jul. 1997	50 militares 250 policiais 1.125 militares Canadá/Paquist.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistir o governo do Haiti através do apoio e da cooperação para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana; e</li> <li>• Continuar a coordenação das atividades do sistema das Nações Unidas para promover a construção de instituições, a reconciliação nacional e a reabilitação econômica do Haiti (tarefa específica do Representante Especial do Secretário-Geral).</li> </ul>
<b>Missão: MIPONUH</b> – Dezembro de 1997 a Março de 2000 ( <i>United Nations Civilian Police Mission in Haiti</i> )			
<b>Resoluções</b>	<b>Data</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Principais Objetivos</b>
1141/97	28 nov. 1997	300 policiais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistir o governo do Haiti através do apoio e da cooperação para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, com ênfase especial na assistência de nível supervisor e no treinamento de unidades policiais especializadas.</li> </ul>
1212/98	25 nov. 1998	300 policiais	
1277/99	30 nov. 1999	300 policiais	

Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/pastops.shtml>, acesso em: 14 fev. 2010; GIRARD, Philippe R., *Clinton in Haiti*, 2004, p. 176; Resoluções do Conselho de Segurança referentes à UNMIH, UNSMIH, UNTMIH e MIPONUH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>, acesso em: 14 fev. 2010.

## QUADRO 5

Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (2004-presente)

Resoluções	Data	Pessoal	Principais Objetivos
<b>Missão: MINUSTAH</b> – Junho 2004 ao presente ( <i>United Nations Stabilization Mission in Haiti</i> )			
1542/04	30 abr. 2004	6.700 militares 1.622 policiais <b>8.322 total</b>	<p><b>1. Ambiente Seguro e Estável:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Em apoio ao governo do Haiti, assegurar um ambiente seguro e estável, dentro do qual o processo político-constitucional do Haiti possa ser realizado;</li> <li>• Assistir o governo do Haiti na supervisão, reestruturação e reforma da Polícia Nacional Haitiana, de modo compatível com os padrões democráticos de policiamento;</li> <li>• Ajudar o governo do Haiti, particularmente a Polícia Nacional Haitiana, com a implementação de um abrangente programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) para todos os grupos armados ilegais;</li> <li>• Ajudar na restauração e manutenção do estado de direito, e da segurança e ordem públicas no Haiti, provendo apoio operacional à Polícia Nacional Haitiana;</li> <li>• Proteger o pessoal, as instalações e os equipamentos das Nações Unidas e garantir a liberdade de movimento do seu pessoal; e</li> <li>• Proteger civis sob ameaça iminente de violência física, dentro das capacidades e áreas de atuação da missão, sem prejuízo das responsabilidades do governo e das autoridades policiais haitianas.</li> </ul> <p><b>2. Processo Político:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar o processo político e constitucional em curso no Haiti, prestando bons ofícios e promovendo o desenvolvimento de instituições e de princípios de governabilidade democrática;</li> <li>• Ajudar o governo em seus esforços para facilitar o processo de diálogo e reconciliação nacional;</li> <li>• Assistir o governo em seus esforços para organizar, monitorar e conduzir eleições (municipais, parlamentares e presidencial) livres e justas, o mais cedo possível; e</li> <li>• Ajudar o governo na ampliação da autoridade do Estado por todo o Haiti e no apoio à</li> </ul>
1576/04	29 nov 2004	6.700 militares 1.622 policiais <b>8.322 total</b>	
1608/05	22 jun. 2005	7.500 militares 1.897 policiais <b>9.397 total</b>	
1658/06	14 fev. 2006	7.500 militares 1.897 policiais <b>9.397 total</b>	
1702/06	15 ago 2006	7.200 militares 1.951 policiais <b>9.151 total</b>	
1743/07	15 fev. 2007	7.200 militares 1.951 policiais <b>9.151 total</b>	
1780/07	15 out. 2007	7.060 militares 2.091 policiais <b>9.151 total</b>	
1840/08	14 out. 2008	7.060 militares 2.091 policiais <b>9.151 total</b>	
1892/09	13 out. 2009	6.940 militares 2.211 policiais	

<b>Resoluções</b>	<b>Data</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Principais Objetivos</b>
		<b>9.151 total</b>	boa governança nos níveis locais.
1908/10	19 jan. 2010	8.940 militares 3.711 policiais	<b>3. Direitos Humanos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar o governo, assim como as instituições e grupos de direitos humanos, em seus esforços para a promoção e a proteção dos direitos humanos no Haiti, particularmente de mulheres e crianças; e</li> <li>• Monitorar e reportar sobre a situação de direitos humanos no Haiti, inclusive sobre a situação do retorno de refugiados e de pessoas deslocadas internamente.</li> </ul>
		<b>12.651 total</b>	

Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>, acesso em: 25 fev. 2010; Resoluções do Conselho de Segurança referentes à MINUSTAH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>, acesso em: 25 fev. 2010.

À primeira vista, não há como deixar de perceber a continuidade e a abrangência do mandato da MINUSTAH, em relação aos mandatos do primeiro grupo de operações, tanto que as tarefas atribuídas à MINUSTAH mantiveram-se inalteradas ao longo dos anos, apesar de terem ocorrido profundas mudanças na situação de segurança e no contexto político-social do Haiti. O mandato da MINUSTAH é complexo por natureza, pois engloba tarefas em três vertentes distintas e interdependentes, que são: ambiente seguro e estável, processo político e direitos humanos. Além disso, em todas as resoluções, há a referência explícita ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Tais características são típicas de uma operação de manutenção da paz de terceira geração e, de fato, a MINUSTAH é uma delas.

Em função da evolução na prática de manutenção da paz, que se intensificou no início dos anos 1990, com o advento das operações de manutenção da paz de segunda geração, o primeiro grupo de operações no Haiti já incorporava tarefas não estritamente militares, consideradas complexas, como a supervisão e a assistência às eleições e o apoio à criação e ao treinamento da nova força policial do Haiti. Porém, o período de retrocesso no entusiasmo da comunidade internacional pelas atividades de manutenção da paz – reflexo dos fracassos na Somália, Bósnia e Ruanda –, que durou de 1994 a 1998, praticamente coincidiu com o desdobramento do primeiro grupo de operações e influenciou o *modus operandi* das missões e o comprometimento internacional com a situação do Haiti.

É muito comum ouvir comentários afirmando que as primeiras operações de manutenção da paz no Haiti fracassaram ou foram ineficazes. É claro que ao se levar em conta os resultados alcançados, pode-se constatar que eles foram tão efêmeros quanto a duração das missões. Contudo, considerando os seus objetivos, será que elas fracassaram realmente ou, simplesmente, seus mandatos foram concebidos de forma limitada, em relação ao quantitativo dos contingentes empregados, ao escopo de suas atuações e aos períodos de duração das missões?

Quanto ao quantitativo, nota-se que houve uma diminuição gradativa e acelerada no efetivo autorizado dos contingentes do primeiro grupo de operações. Após o efetivo desdobramento, ocorrido apenas em março de 1995, a UNMIH contava com um efetivo de 6.900 homens, que durou apenas um ano, e logo foi reduzido para 1.500, nos seis últimos meses de missão. As missões seguintes mantiveram um perfil limitadíssimo de pessoal, com cerca de 1.600 na UNSMIH, durante um ano, de julho de 1996 a julho de 1997; e de apenas 300 na UNTMIH e MIPONUH, durante dois anos e meio, até a retirada final em março de 2000.

À exceção dos anos de 1994, após a ocupação do Haiti, em setembro, pela Força Multinacional (MNF) e de 1995, quando a UNMIH assumiu o comando em março e desempenhou efetivamente as suas funções, com um contingente respeitável, até a posse no Presidente Préval em fevereiro de 1996, o *status quo* das missões não permitiu uma postura proativa ou incisiva na garantia de um ambiente seguro e estável, que não fosse além da mera e, muitas vezes, insuficiente contribuição às frágeis instituições haitianas, em função da escassez de tropas e policiais. Portanto, em que pese a presença de tropas e policiais em missões de paz, sob a égide da ONU, no território haitiano, no período de março de 1996 a março de 2000, elas não tinham sido concebidas para protagonizar as reformas institucionais necessárias à estabilização e ao desenvolvimento do Haiti e, muito menos, não é cabível imputar-lhes a culpa pela progressiva perda de legitimidade das instituições haitianas e pela alarmante deterioração da situação de segurança, cujas implicações acometeram o Estado haitiano até a queda de Aristide, em fevereiro de 2004.

Em comparação, a MINUSTAH, desde o início da missão, em junho de 2004, contou com um efetivo autorizado robusto, em relação ao tamanho do Haiti. No primeiro ano da missão, os efetivos autorizados de tropas e policiais somaram 8.322 homens, apesar de ter havido uma demora de seis meses, até dezembro de 2004, para que o desdobramento de

peçoal se aproximasse desse valor. No período pré-eleitoral, a partir de junho de 2005, o contingente da MINUSTAH foi elevado para 9.397 homens, permanecendo até agosto de 2006. A partir daí, o contingente total de tropas e policiais foi reduzido para 9.151 homens e manteve-se neste patamar por mais de três anos, com pequenas alterações na distribuição dos componentes, ou seja, o número de militares foi diminuído, paulatinamente, de 7.200 para 6.940, enquanto que o de policiais foi aumentado de 1.951 para 2.211. Esta dinâmica de pessoal, sustentada por mais de cinco anos, tanto pela ONU quanto pelos países contribuintes de tropas, é um indicador da qualidade de permanência da MINUSTAH e do comprometimento duradouro da comunidade internacional.

Ademais, e por razões altruístas não poderia ser diferente, o terremoto de 12 de janeiro também é uma prova do comprometimento e do engajamento maciço da comunidade internacional com a reconstrução e a assistência humanitária ao Haiti, tendo em vista o gigantesco estado de destruição e calamidade pública que surgiram dos escombros. Uma semana depois do tremor, em 19 de janeiro de 2010, a ONU elevou o contingente da MINUSTAH para 12.651 homens, um acréscimo de 38% de pessoal (3.500 homens)<sup>280</sup>. De forma bem mais expedita e volumosa, os Estados Unidos enviaram uma brigada com 3.500 soldados para Porto Príncipe, dois dias após o terremoto<sup>281</sup>, e uma Força-Tarefa composta por nove navios, que elevou o contingente norte-americano mobilizado no Haiti para 12.800 militares, seis dias após a catástrofe<sup>282</sup>. Resta saber quão duradouros estes esforços serão.

Outro ponto essencial em relação à comparação entre os mandatos do primeiro grupo de operações e o mandato da MINUSTAH é a autorização, ou não, para agir em conformidade com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, ou seja, a autorização, ou não,

---

<sup>280</sup> Ver UN Res. 1908/10 SC, de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1908\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1908(2010)). Acesso em: 25 fev. 2010.

<sup>281</sup> Ver MARTINS, Marília. Obama anuncia US\$ 100 milhões para o país. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15 jan. 2010. Seção O Mundo, p. 33.

<sup>282</sup> Ver SCOFIELD JR., Gilberto. Ajuda ao Haiti chega em migalhas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 jan. 2010. Seção O Mundo, p. 23.

para o emprego da força além da legítima defesa. Com exceção da Resolução 940/94, que na parte concernente à autorização para os Estados-membros formarem uma Força Multinacional discriminou o Capítulo VII, todas as demais resoluções do primeiro grupo de operações não tinham referência a qualquer capítulo da Carta. Tal característica, segundo a práxis vigente na época, levava à interpretação de que essas missões estavam circunscritas às ações e medidas decorrentes do Capítulo VI da Carta, na busca por uma solução pacífica de controvérsias, o que limitava o uso da força pela tropa somente às situações de legítima defesa.

Por outro lado, todas as resoluções atinentes à MINUSTAH tiveram o Capítulo VII citado explicitamente, como norteador para as ações, o que ampliou o uso da força para além das situações de legítima defesa, ou seja, na prática, autorizou o uso da força para o cumprimento do mandato, conforme preconizado como um dos princípios básicos das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, de acordo com a doutrina atual da ONU<sup>283</sup>. Tais diferenças de mandatos localizavam-se no âmago da questão sobre o uso ou o não uso da força em operações de paz, que, em virtude das lições assimiladas das operações de manutenção da paz da década de 1990 – em especial após a divulgação do Relatório Brahimi –, foi resolvida com a consagração do princípio de “não uso da força, exceto em legítima defesa e na defesa do mandato”<sup>284</sup> (UNITED NATIONS, 2008b, p. 31, tradução nossa) e a conseqüente evolução das operações de manutenção da paz de segunda geração para as de terceira geração.

## 4.2 Composição das Forças Militares e Policiais

Neste item, os aspectos que se pretendem analisar e comparar são a composição multinacional das Forças Militares e das Forças Policiais que participaram do primeiro grupo

---

<sup>283</sup> Ver o documento “*Capstone Doctrine*” do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO), *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008b, p. 31. Disponível em: [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf). Acesso em: 21 set. 2009.

<sup>284</sup> “*Non-use of force except in self-defence and defence of the mandate*” (UNITED NATIONS, 2008b, p. 31).

de operações de paz no Haiti e aquelas que participam da MINUSTAH, focando os cinco maiores contingentes militares e policiais de cada missão, bem como as suas respectivas lideranças. Os QUADROS 6 e 7, apresentados logo abaixo, discriminam os quesitos de nacionalidade e os quantitativos dos referidos contingentes, inclusive os dados de nacionalidade, períodos de permanência e a rotatividade nos cargos de *Force Commander*, Comissário de Polícia e de Representante Especial do Secretário-Geral das missões em questão:

### QUADRO 6

Composição dos Contingentes do Primeiro Grupo de Operações de Manutenção da Paz no Haiti (1993-2000)

<b>Missão: UNMIH – Setembro de 1993 a Junho de 1996</b> <i>(United Nations Mission in Haiti)</i>				
<b>Representante Especial do Secretário-Geral</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>	
Dante Caputo		Argentina	Setembro 1993	Setembro 1994
Lakhdar Brahimi		Argélia	Setembro 1994	Março 1996
Enrique ter Horst		Venezuela	Março 1996	Junho 1996
<b><i>Force Commander</i></b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>	
Major-General Joseph Kinzer		Estados Unidos	Março 1995	Março 1996
Brigadier-General J. R. Pierre Daigle		Canadá	Março 1996	Junho 1996
<b>Comissário de Polícia</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>	
Superintendente-Chefe Neil Pouliot		Canadá	Julho 1994	Fevereiro 1996
Coronel Philippe Balladur		França	Fevereiro 1996	Junho 1996
<b>Cinco Maiores Contingentes Militares</b>	<b>Quant.</b>	<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>	<b>Quant.</b>	<b>Data</b>
Estados Unidos	2.267	Jordânia	144	Novembro 1995
Bangladesh	872	Canadá	96	Novembro 1995
Paquistão	870	França	93	Novembro 1995
Canadá	499	Bangladesh	83	Novembro 1995
Nepal	414	Nepal	54	Novembro 1995
Paquistão	541	Canadá	97	Junho 1996
Bangladesh	540	França	89	Junho 1996
Canadá	110	Mali	62	Junho 1996
França	1	Djibuti	18	Junho 1996
Trinidad e Tobago	1	Argélia	13	Junho 1996

<b>Missão: UNSMIH – Julho de 1996 a Julho de 1997</b> ( <i>United Nations Support Mission in Haiti</i> )					
<b>Representante Especial do Secretário-Geral</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>		
Enrique ter Horst		Venezuela	Julho 1996	Julho 1997	
<b>Force Commander</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>		
Brigadier-General J. R. Pierre Daigle		Canadá	Julho 1996	Julho 1997	
<b>Comissário de Polícia</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>		
Coronel Robert Pigeyre		França	Julho 1996	Julho 1997	
<b>Cinco Maiores Contingentes Militares</b>		<b>Quant.</b>	<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>	<b>Quant.</b>	<b>Data</b>
Canadá		753	Canadá	96	Novembro 1996
Paquistão		538	França	89	Novembro 1996
Bangladesh		8	Mali	37	Novembro 1996
Trinidad e Tobago		1	Djibuti	19	Novembro 1996
			Estados Unidos	17	Novembro 1996
Canadá		756	Canadá	62	Julho 1997
Paquistão		544	Estados Unidos	47	Julho 1997
			França	44	Julho 1997
			Mali	38	Julho 1997
			Argélia	14	Julho 1997
<b>Missão: UNTMIH – Agosto a Novembro de 1997</b> ( <i>United Nations Transition Mission in Haiti</i> )					
<b>Representante Especial do Secretário-Geral</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>		
Enrique ter Horst		Venezuela	Agosto 1997	Novembro 1997	
<b>Force Commander</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>		
General Robin Gagnon		Canadá	Agosto 1997	Novembro 1997	
<b>Comissário de Polícia</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>		
Coronel Jean-Claude Laparra		França	Agosto 1997	Novembro 1997	
<b>Cinco Maiores Contingentes Militares</b>		<b>Quant.</b>	<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>	<b>Quant.</b>	<b>Data</b>
Canadá		631	Canadá	58	Outubro 1997
Paquistão		544	França	47	Outubro 1997
			Mali	47	Outubro 1997
			Estados Unidos	43	Outubro 1997
			Benin	10	Outubro 1997
<b>Missão: MIPONUH – Dezembro de 1997 a Março de 2000</b> ( <i>United Nations Civilian Police Mission in Haiti</i> )					
<b>Representante Especial do Secretário-Geral</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>		
Julian Harston		Reino Unido	Janeiro 1998	Outubro 1999	
Alfredo Lopes Cabral		Guiné-Bissau	Outubro 1999	Março 2000	

<b>Comissário de Polícia</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>	
Coronel Claude Grudé		França	Dezembro 1997	Maio 1999
Coronel George Gabbardo		França	Maio 1999	Março 2000
<b>Cinco Maiores Contingentes Militares</b>	<b>Quant.</b>	<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>	<b>Quant.</b>	<b>Data</b>
x x x	x x x	Argentina	146	Novembro 1998
		França	36	Novembro 1998
		Estados Unidos	30	Novembro 1998
		Canadá	24	Novembro 1998
		Mali	20	Novembro 1998
x x x	x x x	Argentina	110	Fevereiro 2000
		França	30	Fevereiro 2000
		Estados Unidos	23	Fevereiro 2000
		Canadá	17	Fevereiro 2000
		Mali	15	Fevereiro 2000

Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/pastops.shtml>, acesso em: 14 fev. 2010; Resoluções do Conselho de Segurança referentes à UNMIH, UNSMIH, UNTMIH e MIPONUH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>, acesso em: 14 fev. 2010; Relatórios do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança sobre a UNMIH, UNSMIH, UNTMIH e MIPONUH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/repesc.htm>, acesso em: 14 fev. 2010.

## QUADRO 7

Composição dos Contingentes da Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti

<b>Missão: MINUSTAH – Junho 2004 ao presente</b> ( <i>United Nations Stabilization Mission in Haiti</i> )			
<b>Representante Especial do Secretário-Geral</b>	<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>	
Juan Gabriel Valdés	Chile	Agosto 2004	Junho 2006
Edmond Mulet	Guatemala	Junho 2006	Setembro 2007
Hédi Annabi	Tunísia	Setembro 2007	Janeiro 2010
Edmond Mulet	Guatemala	Janeiro 2010	presente
<b>Force Commander</b>	<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>	
General-de-Brigada Augusto Heleno Ribeiro Pereira	Brasil	Maio 2004	Agosto 2005
General-de-Brigada Urano Teixeira da Matta Bacellar	Brasil	Agosto 2005	Janeiro 2006
General-de-Brigada José Elito Carvalho Siqueira	Brasil	Janeiro 2006	Janeiro 2007
General-de-Brigada Carlos Alberto dos Santos Cruz	Brasil	Janeiro 2007	Março 2009
General-de-Brigada Floriano Peixoto Vieira Neto	Brasil	Março 2009	Abril 2010
General-de-Brigada Luiz Guilherme Paul Cruz	Brasil	Abril 2010	presente

<b>Comissário de Polícia</b>		<b>Nacionalidade</b>	<b>Período</b>	
Superintendente-Chefe David Charles Beer		Canadá	Setembro 2004	Agosto 2005
Superintendente-Chefe Richard Graham Muir		Canadá	Agosto 2005	Janeiro 2007
Comissário Mamadou Mountaga Diallo		Guiné	Janeiro 2007	Dezembro 2009
Comissário Geraldo Chaumont		Argentina	Dezembro 2009	presente
<b>Cinco Maiores Contingentes Militares</b>				
	<b>Quant.</b>	<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>	<b>Quant.</b>	<b>Data</b>
Brasil	1.209	Jordânia	251	Novembro 2004
Sri Lanka	751	China	126	Novembro 2004
Uruguai	576	Canadá	101	Novembro 2004
Argentina	559	França	79	Novembro 2004
Chile	489	Senegal	51	Novembro 2004
<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>				
Brasil	1.219	Jordânia	294	Setembro 2005
Jordânia	870	Paquistão	248	Setembro 2005
Uruguai	778	China	134	Setembro 2005
Nepal	756	Nepal	130	Setembro 2005
Sri Lanka	755	Senegal	85	Setembro 2005
<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>				
Brasil	1.211	Jordânia	292	Dezembro 2006
Uruguai	1.136	Paquistão	249	Dezembro 2006
Sri Lanka	959	Nepal	131	Dezembro 2006
Jordânia	761	China	130	Dezembro 2006
Nepal	756	Nigéria	125	Dezembro 2006
<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>				
Brasil	1.211	Jordânia	294	Agosto 2007
Uruguai	1.147	Paquistão	249	Agosto 2007
Nepal	1.108	Senegal	151	Agosto 2007
Sri Lanka	960	Nepal	146	Agosto 2007
Jordânia	756	China	136	Agosto 2007
<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>				
Brasil	1.213	Jordânia	309	Agosto 2008
Nepal	1.110	Paquistão	249	Agosto 2008
Uruguai	1.034	Nepal	164	Agosto 2008
Sri Lanka	959	Senegal	148	Agosto 2008
Jordânia	760	China	139	Agosto 2008
<b>Cinco Maiores Contingentes Policiais</b>				
Brasil	1.282	Jordânia	323	Agosto 2009
Uruguai	1.133	Paquistão	247	Agosto 2009
Nepal	1.074	Nepal	179	Agosto 2009
Sri Lanka	959	Índia	150	Agosto 2009
Jordânia	728	China	144	Agosto 2009

Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>, acesso em: 25 fev. 2010; Resoluções do Conselho de Segurança referentes à MINUSTAH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>, acesso em: 25 fev. 2010; Relatórios do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança sobre a MINUSTAH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/repsec.htm>, acesso em: 25 fev. 2010.

Do exposto nos QUADROS 6 e 7, nota-se que os contingentes militares e policiais do primeiro grupo de operações de manutenção da paz no Haiti seguiram um padrão *ad hoc*, em termos quantitativos e representativos (nacionalidade), em face do curto período de durabilidade de cada missão. Com exceção da transição da UNSMIH para a UNTMIH, quando, na realidade, houve mais uma troca de nome da missão do que qualquer outra alteração significativa no terreno – visto que a UNTMIH durou apenas quatro meses – as demais transições entre as missões do primeiro grupo representaram e, de fato, provocaram mudanças sistemáticas na composição quantitativa e representativa dos contingentes militar e policial que atuaram em cada missão.

Analisadas em conjunto, pode-se dizer que cada missão do primeiro grupo de operações de manutenção da paz teve uma duração média de 15 meses em campo. Foram quatro missões diferentes em cinco anos (60 meses), desde a transferência de responsabilidade da MNF para a UNMIH, em 31 de março de 1995, até a transição definitiva das funções da MIPONUH e da MICIVIH para a MICAH, em 15 de março de 2000. Portanto, um dos fatores que limitou a performance dos contingentes militares e policiais estrangeiros do primeiro grupo de operações no Haiti foi a constante rotatividade destes contingentes, tanto em termos numéricos quanto em termos qualitativos. Normalmente, quando as missões foram extintas e substituídas por outra, a composição dos contingentes (quantidade e nacionalidade) alterou-se substancialmente, dificultando a continuidade das ações em andamento. Cada troca de missão e de contingentes representou um recomeço no comprometimento e no engajamento da ONU e da comunidade internacional em prol do Haiti.

Segundo Mendelson-Forman (2008, p. 62), em virtude da experiência prática obtida pela ONU em diversas missões, ficou patente que em menos de cinco anos não era possível haver sucesso nos empreendimentos de construção da paz ou de construção de nação (*nation-building*) desenvolvidos em Estados recém-saídos de um conflito ou de uma situação

de grave violência e desordem interna, que era o caso do Haiti nos anos 1990. Assim, um ponto que não deveria ter causado surpresa à ONU era a necessidade de retornar ao Haiti, apenas quatro anos depois de sua saída, primeiro com uma força multinacional, em março de 2004, para o restabelecimento da segurança e da ordem e, em seguida, com a criação de uma nova operação de manutenção da paz, a MINUSTAH, em junho de 2004.

Quanto aos períodos de liderança de cada *Force Commander* do primeiro grupo de operações no Haiti, excluindo-se a MIPONUH que não contava com uma Força Militar, constata-se que apenas três oficiais gerais revezaram-se na função durante três missões diferentes (UNMIH, UNSMIH e UNTMIH), em um período de 32 meses. A permanência média de cada um no cargo foi de 10 meses, um valor próximo do padrão usualmente observado em missões da ONU, que é de 12 meses. Em função da durabilidade exígua de cada missão, o período de permanência dos *Force Commanders* nos cargos foi determinado mais pela troca de missões do que por um revezamento contínuo e programado. Da mesma forma que os seus contingentes subordinados, os *Force Commanders* acompanharam o caráter *ad hoc* das tropas e, desse modo, pouco tempo tiveram para implementar medidas de longo prazo, que pudessem ser sustentadas pelos contingentes seguintes. Apesar de ter ocorrido uma troca de nacionalidade entre os *Force Commanders* durante a UNMIH, em março de 1996 – do General Kinzer (norte-americano) para o General Daigle (canadense) – ela apenas seguiu as alterações na configuração dos contingentes de tropa no terreno, devido à retirada das tropas norte-americanas naquela ocasião. Tais fatos, somados à limitação de pessoal e de mandato, certamente contribuíram para os baixíssimos resultados alcançados por estas missões, cujos objetivos já eram bastante limitados.

A MINUSTAH, de certa forma, remediou as características negativas do primeiro grupo de operações de paz no Haiti. Os cinco maiores contingentes militares e policiais da MINUSTAH praticamente permaneceram inalterados ao longo de quase seis anos de missão.

Desde fevereiro de 2005, sem exceção, que Brasil, Uruguai, Nepal, Sri Lanka e Jordânia fazem parte da lista dos cinco maiores contingentes militares, enquanto que Jordânia, Paquistão, Nepal e China figuram entre os cinco maiores contingentes policiais. Tais particularidades denotam não só a continuidade do comprometimento internacional no nível tático e operacional da missão, como também do processo decisório no nível estratégico e político dos países contribuintes de tropas.

Os *Force Commanders* da MINUSTAH – com exceção de alguns dias do mês de janeiro de 2006, após a morte do General-de-Brigada Urano Teixeira da Matta Bacellar, quando o General chileno Aldunate Eduardo Herman assumiu interinamente a missão – foram todos brasileiros, o que é uma característica *sui generis* da MINUSTAH. Normalmente, segundo a práxis vigente, a ONU não costuma manter sempre a mesma nacionalidade dos *Force Commanders* de suas missões. Portanto, pode-se considerar que, em quase seis anos, a missão teve seis *Force Commanders* com a mesma nacionalidade, o que representa um tempo médio de permanência no cargo de 12 meses<sup>285</sup>, dentro da média usualmente observada em uma operação de manutenção da paz, e um pouco acima daquela registrada no primeiro grupo de operações. Em função da continuidade da nacionalidade brasileira dos *Force Commanders*, e logicamente da própria MINUSTAH, há um prosseguimento homogêneo e uma linha de ação coesa e bem definida na condução da missão e nas tarefas executadas pelas tropas no terreno. Apesar da rotatividade de pessoal observada em cada contingente nacional, de acordo com a política de pessoal de cada Estado contribuinte de tropas, e da natureza multinacional da missão, observa-se que as características de permanência e continuidade da MINUSTAH são predominantes, tanto em termos micro, devido à manutenção da composição numérica e procedência nacional dos contingentes militares e policiais integrantes da missão, como em

---

<sup>285</sup> Cabe a observação de que o General-de-Brigada Bacellar permaneceu pouquíssimo tempo à frente da MINUSTAH, apenas 5 meses. Ele foi encontrado morto em seu quarto no Hotel Montana, em 7 de janeiro de 2006 (HALLWARD, 2007, p. 299).

termos macro, refletido nas contínuas renovações de mandato e no prosseguimento da MINUSTAH por tempo indefinido.

Os Representantes Especiais do Secretário-Geral designados para a MINUSTAH revezaram-se de forma mais duradoura até que os *Force Commanders*. Contando com o retorno do Sr. Edmond Mulet, que já havia chefiado a missão, no período de junho de 2006 a setembro de 2007, e reassumiu a função em janeiro de 2010, após o falecimento do tunisiano Hédi Annabi, por ocasião do terremoto, apenas três funcionários da ONU exerceram o cargo de Representante Especial do Secretário-Geral para o Haiti, o que representa uma média de dois anos de chefia para cada um. O reflexo dessa continuidade aparece nas tarefas atinentes às vertentes do processo político e de direitos humanos, principais encargos dos componentes civis da MINUSTAH. Mesmo com o retrocesso inicial e as dificuldades causadas pelo terremoto de 12 de janeiro, que vitimou uma parcela considerável do *staff* civil da missão, inclusive o Representante Especial Adjunto Principal do Secretário-Geral, o brasileiro Luiz Carlos da Costa, a tendência demonstrada é de continuidade e não de ruptura abrupta no andamento da missão.

### **4.3 Orçamento das Missões**

Analisado isoladamente, o orçamento de uma operação de manutenção da paz não significa muita coisa, apenas indica, em termos macros, o quanto a ONU gasta para manter, operacionalmente e logisticamente, uma missão desdobrada no terreno, de acordo com o estabelecido no seu respectivo mandato. Porém, quando se comparam orçamentos, é possível perceber o tamanho da assimetria que distingue uma operação da outra, tanto em termos financeiros, diretamente relacionados às necessidades tangíveis, como quantidade de pessoal e material ao longo do tempo, quanto à durabilidade do esforço, que abrange questões

intangíveis, como a vontade política internacional de sustentar a missão, no caso da própria ONU e dos governos de Estados engajados na missão, como também o apoio tácito à missão, proveniente de doadores internacionais ou da aceitação popular no nível doméstico dos países contribuintes de tropas. O QUADRO 8, que segue abaixo, sintetiza os dados comparativos referentes aos orçamentos das operações de manutenção da paz no Haiti:

### QUADRO 8

#### Orçamento das Operações de Manutenção da Paz no Haiti (1995-presente)

Operação de Manutenção da Paz	Orçamento (US\$ milhões)	Período	
UNMIH	320,0	Fevereiro 1995	Junho 1996
UNSMIH	62,1	Julho 1996	Julho 1997
UNTMIH	20,6	Agosto 1997	Novembro 1997
MIPONUH	64,8	Dezembro 1997	Março 2000
<b>Total 1º Grupo de Operações</b>	<b>467,5</b>	Fevereiro 1995	Março 2000
MINUSTAH	49,25	Mai 2004	Junho 2004
	379,04	Julho 2004	Junho 2005
	516,48	Julho 2005	Junho 2006
	489,20	Julho 2006	Junho 2007
	535,37	Julho 2007	Junho 2008
	574,91	Julho 2008	Junho 2009
	611,75	Julho 2009	Junho 2010
<b>Total MINUSTAH</b>	<b>3.156,00</b>	Mai 2004	Junho 2010

Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/pastops.shtml>, acesso em: 14 fev. 2010; <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>, acesso em: 25 fev. 2010; Relatórios do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança sobre a UNMIH, UNSMIH, UNTMIH, MIPONUH e MINUSTAH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/repsec.htm>, acesso em: 14 fev. 2010.

De acordo com os dados do QUADRO 8, percebe-se claramente que é inquestionável a diferença de orçamentos entre a MINUSTAH e as missões do primeiro grupo. Com exceção do primeiro ano da MINUSTAH, considerando o período de maio de 2004 a junho de 2005, que contabilizou gastos na ordem de US\$ 428,29 milhões, todos os demais anos, considerando cada período de 12 meses entre julho de 2005 a junho de 2010, contabilizaram gastos maiores do que nos cinco anos reunidos do primeiro grupo de

operações de paz no Haiti, ocorridas entre 1995 e 2000, que somaram um total de despesas de apenas US\$ 467,5 milhões.

É lógico que as missões no Haiti durante a década de 1990 foram, com exceção da UNMIH (até fevereiro de 1996), muito menores e limitadas, em tamanho e mandato, do que a MINUSTAH. Elas ocorreram em um período de retração global da atividade de manutenção da paz da ONU, que perdurou de 1994 a 1998, devido aos questionamentos de diversos Estados-membros acerca da eficácia das operações de manutenção da paz ao redor do mundo, da disposição do Conselho de Segurança em criá-las e da credibilidade da própria ONU em sustentá-las e garantir-lhes algum sucesso. De certa forma, neste período, as poucas missões que foram criadas, entre elas a UNSMIH, UNTMIH e MIPONUH, seguiram uma tendência crescente de redução de custos, limitação do mandato e carência de pessoal.

A MINUSTAH, por sua vez, é um exemplo da tendência inversa de retomada e intensificação das operações de manutenção da paz, iniciada em 1999, e com um segundo pico ocorrido em 2003-2004, após a assimilação do Relatório Brahimi, cujas recomendações apresentaram, em linhas gerais, os princípios de conduta que conduziram à reformulação da atividade de manutenção da paz em direção à terceira geração. Cabe ressaltar que o aumento sucessivo de gastos com a MINUSTAH nos últimos anos<sup>286</sup> – que já chegaram à casa dos US\$ 3 bilhões em seis anos de missão – e, mais ainda, após o terremoto de janeiro de 2010, quando foi autorizado um aumento de 3.500 homens nos efetivos dos componentes militar e policial da missão, demonstra bem a continuidade e a grandeza dos esforços que estão sendo despendidos para a manutenção da paz e da estabilidade do Haiti.

---

<sup>286</sup> Contabilizando apenas os gastos do Brasil com a MINUSTAH, o total de recursos alocados para a missão, no período de junho de 2004 a dezembro de 2009, já soma o montante de R\$ 705,4 milhões. Segundo o Ministério da Defesa, cerca de 40% das despesas que o Brasil tem com a MINUSTAH são reembolsadas pela ONU. Ver KAWAGUTI, Luís. Brasil já investiu R\$ 577 milhões em cinco anos de missão no Haiti. *Folha Online*, 1º jun. 2009. Disponível em: [http://www.temppresente.org/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=491](http://www.temppresente.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=491). Acesso em: 2 jun. 2009.

#### 4.4 Número de Mortos

Na história militar, o número de mortos em uma missão, em uma campanha militar ou em uma guerra é uma informação que acompanha qualquer levantamento geral de dados para a análise de um evento desta natureza. Saber que aproximadamente 61 milhões de pessoas morreram na Segunda Guerra Mundial<sup>287</sup>, ou que cerca de 58 mil soldados norte-americanos morreram na Guerra do Vietnã<sup>288</sup>, ou que os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 mataram 2.976 cidadãos<sup>289</sup> de 77 Estados do mundo<sup>290</sup> é uma forma de mensurar o quão violentas foram as ações de uma guerra ou, no caso, de um ataque terrorista. É claro que o número de mortos, por ser um dado quantitativo, não traduz a dimensão exata do impacto que uma ação violenta pode causar, visto que um atentado, mesmo com um número menor de vítimas, pode ter uma repercussão mundial, no mesmo nível ou até maior do que muitos conflitos.

O número de mortos em uma operação de manutenção da paz, se analisado isoladamente, também é um dado estéril. No melhor dos mundos ou no mundo ideal (que não existe), não se espera que uma operação de paz venha a enfrentar dificuldades no terreno que possam levar a morte de soldados ou de pessoas civis, tanto de um lado quanto de outro. No entanto, a realidade é mais complexa e cruel, tanto que, segundo as estatísticas da ONU, desde 1948, já ocorreram 733 mortes em operações de manutenção da paz, causadas por atos de violência<sup>291</sup> contra aqueles que, em teoria, são enviados para promover e manter a paz. Eis uma das contradições que acompanham a atividade de manutenção da paz, que está

---

<sup>287</sup> Disponível em: <http://www.secondworldwar.co.uk/casualty.html>. Acesso em: 13 abr. 2010.

<sup>288</sup> Disponível em: <http://www.archives.gov/research/vietnam-war/casualty-statistics.html>. Acesso em: 13 abr. 2010.

<sup>289</sup> Disponível em: [http://en.wikipedia.org/wiki/September\\_11\\_attacks](http://en.wikipedia.org/wiki/September_11_attacks). Acesso em: 13 abr. 2010.

<sup>290</sup> Disponível em: <http://www.interpol.int/public/ICPO/speeches/20020911List77Countries.asp>. Acesso em: 13 abr. 2010.

<sup>291</sup> Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByMissionIncidentType%204.pdf>. Acesso em: 14 maio 2010.

diretamente associada e é influenciada, positivamente ou negativamente, pelo uso da força por soldados – e mais recentemente por policiais – mantenedores da paz. Pode ser uma máxima recorrente, mas as situações de perigo ou os riscos pelos quais as tropas mantenedoras da paz podem ficar expostas corroboram a afirmação do ex-Secretário-Geral Dag Hammarskjöld de que: “Manutenção da paz não é uma tarefa para soldados, mas só um soldado pode fazê-la”<sup>292</sup> (HAMMARSKJÖLD, *apud* US Army Field Manual on Peace Operations, 1994, p. 1, tradução nossa).

De fato, segundo a doutrina militar de muitos países, as operações de paz são classificadas como operações militares de não-guerra, ou mesmo como um tipo de operação militar em tempo de paz, nas quais, supostamente, não haveria razão para combater, visto que o combate, como o próprio Clausewitz (1996, p. 39-40) já tinha dito no século XIX, é a atividade fim da guerra e não da paz. Contudo, como se pode ver no QUADRO 9, mesmo no Haiti, onde não houve um conflito declarado, entre duas partes antagônicas (estatais ou não-estatais), a Força de Paz da MINUSTAH foi obrigada a usar a força em cumprimento do mandato, o que inevitavelmente ocasionou baixas de militares e de policiais.

#### QUADRO 9

Número de Mortos nas Operações de Manutenção da Paz no Haiti (1995-presente)

<b>Missão</b>	<b>Ano</b>	<b>Acidente</b>	<b>Doença</b>	<b>Ação Violenta</b>	<b>Outro Motivo</b>	<b>Total</b>
UNMIH	1995	1	1	-	-	2
	1996	3	1	1	1	6
	1997	-	-	-	1	1
	<b>UNMIH</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>9</b>
USMIH	1997	-	1	-	-	1
	<b>USMIH</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1</b>

<sup>292</sup> “Peacekeeping is not a job for soldiers, but only a soldier can do it”. US Army, Field Manual 100-23 Peace Operations (Headquarters, Department of the Army, December 1994, p. 1). Disponível em: [http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service\\_pubs/fm100\\_23.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/fm100_23.pdf). Acesso em: 15 abr. 2010.

Missão	Ano	Acidente	Doença	Ação Violenta	Outro Motivo	Total
MIPONUH	1998	-	-	1	-	1
	1999	6	-	-	-	6
	<b>MIPONUH</b>	<b>6</b>	-	<b>1</b>	-	<b>7</b>
<b>Total 1º Grupo</b>		<b>10</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>17</b>
MINUSTAH	2005	3	3	6	1	13
	2006	2	4	5	1	12
	2007	3	6	-	-	9
	2008	2	2	1	-	5
	2009	13	4	1	2	20
	2010	97	-	-	-	97
<b>Total MINUSTAH</b>		<b>120</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>156</b>

Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByMissionYearIncidentType%204a.pdf>, acesso em: 14 maio 2010.

Com relação ao QUADRO acima, que segue a mesma classificação geral que a ONU estabelece para categorizar os incidentes que resultaram em morte, discriminados nas colunas “acidente”, “doença”, “ação violenta” e “outro motivo”<sup>293</sup>, a única coluna passível de uma análise diferenciadora é a que indica as mortes causadas por ações violentas. Isto não quer dizer que as outras colunas não sejam importantes, pois da mesma forma que soldados, policiais e civis podem morrer no exercício da função, por motivos violentos, as outras causas demonstram que acidentes fatais, das mais diversas origens (aéreos, terrestres e naturais), podem acontecer em qualquer lugar e que doenças também podem acometer pessoas a qualquer hora, levando-as ao óbito. No cômputo geral, os acidentes são as principais causas de baixas entre as operações de manutenção da paz da ONU, desde os primórdios, com o total de 1.114 mortes, seguindo-se as baixas provocadas por doença, com 795 casos fatais<sup>294</sup>. O Haiti não foge à regra, comparando as tabelas disponíveis no *site* da ONU com informações da imprensa, percebe-se que os acidentes lideram as estatísticas, cujos casos mais graves

<sup>293</sup> O documento estatístico “*Fatalities by Mission and Incident Type*” discrimina os quatro tipos de incidentes contabilizados pela ONU: “*Accident*”; “*Illness*”; “*Malicious Act*”; e “*Other*”. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByMissionIncidentType%204.pdf>. Acesso em: 14 maio 2010.

<sup>294</sup> Dados de 30 de abril de 2010. *Ibidem*.

ocorreram em 14 de março de 1999, durante a MIPONUH, quando faleceram seis policiais argentinos na queda de um helicóptero<sup>295</sup>; em 9 de outubro de 2009, com a queda de um avião uruguaio a serviço da MINUSTAH, quando faleceram cinco militares uruguaio e seis jordanianos<sup>296</sup>; e sobretudo por ocasião do pior desastre natural da história do Haiti, o terremoto de 12 de janeiro de 2010, em Porto Príncipe, que vitimou mais de 220.000 haitianos e 101 integrantes da MINUSTAH<sup>297</sup>, entre civis e militares.

Focando apenas as mortes ocorridas em situações de violência, pode-se perceber em relação aos dados do QUADRO 9, que a MINUSTAH, mormente nos anos de 2005 e 2006, enfrentou uma forte oposição no cumprimento de seu mandato, que acabou resultando a ocorrência de 11 baixas no seu efetivo militar-policial nesses dois anos, de um total de 13 baixas se for considerado todo o período da missão. Até então, tal fato não havia ocorrido no Haiti, por ocasião do primeiro grupo de operações de paz, que contabilizou apenas duas baixas causadas por motivos violentos, em cinco anos de presença internacional no país. Considerando que a situação de segurança no Haiti sempre foi potencialmente explosiva, tanto na década de 1990, durante o período de presença das quatro operações de manutenção da paz em questão (1995-2000), quanto na década de 2000, principalmente no período imediatamente anterior e posterior ao desdobramento da MINUSTAH (a partir de 2004), o maior número de baixas desta última missão pode ser explicado por dois motivos.

Primeiro, a MINUSTAH adotou uma postura muito mais proativa e, conseqüentemente, ofensiva do que as suas antecessoras, com o propósito de dismantelar as gangues que dominavam os bairros pobres de Porto Príncipe e pacificar tais comunidades, restabelecendo a autoridade do Estado nessas áreas por meio de uma constante presença e

<sup>295</sup> Ver o relatório S/1999/579, de 19 de maio de 1999, do Secretário-Geral sobre a MIPONUH, especialmente o parágrafo 17. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm>. Acesso em: 15 abr. 2010.

<sup>296</sup> Informações disponíveis em: <http://noticias.r7.com/internacional/noticias/equipes-localizam-corpos-de-militares-de-missao-no-haiti-20091009.html>. Acesso em: 15 abr. 2010.

<sup>297</sup> Segundo os dados da MINUSTAH, faleceram no terremoto: 32 funcionários civis internacionais, 24 militares, 18 policiais, 18 funcionários civis locais e 2 voluntários das Nações Unidas. Dados compilados do *site* da ONU, disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>. Acesso em: 14 fev. 2010.

patrulhamento. Tais ações, também chamadas de operações anti-gangues, foram conduzidas com o uso efetivo da força, de forma explícita e sem maiores restrições, conforme o estabelecido nas regras de engajamento e no mandato da missão, respaldado pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Esta fase da missão, que teve início em 2005 e perdurou até o primeiro semestre de 2007, sofreu forte resistência armada das gangues e, em consequência, ocorreram baixas em ambos os lados do confronto, entre mortos e feridos. Isto explica o número de mortos por ações violentas que a MINUSTAH teve nos anos de 2005 e 2006, que chegou a 11 homens dos componentes militar e policial.

O segundo fator, por outro lado, refere-se aos mandatos das primeiras operações de manutenção da paz no Haiti. Com objetivos que não passavam de uma mera assistência ao governo haitiano na profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, na manutenção de um ambiente seguro e estável, e na organização de eleições, essas missões limitavam-se a apoiar as instituições e os órgãos do governo na execução de suas tarefas, e não possuíam os recursos necessários nem a autorização expressa no mandato para assumir a responsabilidade pelos encargos decorrentes do combate à criminalidade ou às gangues. Portanto, a probabilidade de ocorrerem confrontos ou engajamentos violentos contra grupos adversos era bastante reduzida, tendo em vista que o próprio mandato não autorizava deliberadamente – aos moldes do Capítulo VII – o uso da força para o cumprimento das tarefas atinentes à missão, como aconteceu com a MINUSTAH anos depois. Caso as tropas ou policiais não presenciassem algum tipo de flagrante delito, não havia uma tomada de ação efetiva e proativa para o restabelecimento das condições de segurança, o que, sem dúvida, foi determinante para que ocorressem pouquíssimas baixas causadas por algum tipo de violência – apenas duas mortes em cinco anos de missões.

#### 4.5 Eleições no Haiti

Ao longo da história do Haiti, chefes de Estado muitas vezes elaboraram e aboliram as Constituições nacionais à sua própria vontade, tratando as suas Cartas como se fossem documentos pessoais. No entanto, quando a Constituição de 1987 substituiu a de 1983 (promulgada durante o regime duvalierista), houve um referendo popular para ratificar a Constituição, que transcorreu de forma livre e justa, o que demonstrou o apoio generalizado da população à nova Carta Magna. Infelizmente, governos posteriores não levaram tão a sério as disposições da Constituição.

A Constituição de 1987 é um documento moderno, progressista e democrático. Ela garante uma série de direitos básicos aos cidadãos, como direito à vida e à saúde, liberdade individual, de expressão, de consciência, de trabalho, de reunião e associação, direito à educação, à informação, à segurança e direito de propriedade<sup>298</sup>. Ela declara a intenção de estabelecer a democracia no Haiti, incluindo o pluralismo ideológico, a disputa eleitoral e a separação de poderes<sup>299</sup>. Várias disposições visam reformular o sistema e a tradição política legada ao país pelos Duvaliers. Em particular, a Carta haitiana reduz os poderes constitucionais do Presidente, descentraliza a autoridade governamental e estabelece a eleição de assembleias nos governos locais. A Constituição também preconiza um sistema judiciário independente, abole a pena de morte<sup>300</sup>, concentra-se na proteção dos direitos civis, através de restrições detalhadas sobre a prisão e a detenção de cidadãos<sup>301</sup>, e determina que as

---

<sup>298</sup> Ver os Artigos 19 a 51 da Constituição da República do Haiti, de 10 de março de 1987. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Haiti/haiti1987.html>. Acesso em: 17 abr. 2010.

<sup>299</sup> Ver o Preâmbulo da Constituição da República do Haiti.

<sup>300</sup> Ver o Artigo 20 da Constituição da República do Haiti.

<sup>301</sup> Ver os Artigos 41 a 51, relativos ao direito à segurança, da Constituição da República do Haiti.

“Forças Públicas” são compostas por dois corpos distintos: as Forças Armadas do Haiti, e a Força Policial<sup>302</sup>.

A Constituição de 1987 estabelece os três poderes principais do Estado – o legislativo, o executivo e o judiciário – e observa que estes poderes são essenciais para a organização do Estado e que eles devem ser independentes uns dos outros. O poder legislativo é investido em duas câmaras representativas, a Câmara dos Deputados e o Senado, que compõem a Assembléia Nacional. A Câmara dos Deputados possui 99 cadeiras que são preenchidas por representantes dos municípios (ou *communes*), os quais são eleitos, por meio de votação direta dos cidadãos, para um mandato de quatro anos, com direito à reeleição por um número indefinido de vezes. O Senado é constituído por 30 assentos, preenchidos por três representantes de cada um dos 10 departamentos do Haiti<sup>303</sup>, eleitos por voto popular para um mandato de seis anos, e que podem ser reeleitos indefinidamente. Cabe ressaltar que um terço dos senadores deve ser substituído a cada dois anos e por isso, na prática, após as eleições para o restabelecimento completo do Senado, os candidatos de cada Departamento que recebem o maior número de votos na última eleição exercem o cargo por seis anos, os candidatos com o segundo maior número de votos exercem por quatro anos e os candidatos que ficaram com o terceiro número de votos servem apenas por dois anos.

Apesar de ser um Estado territorialmente pequeno, com apenas 27.750 quilômetros quadrados, a divisão territorial do Haiti é bastante acentuada, o que resulta em grande descentralização administrativa. O Estado haitiano é dividido em seções comunais, municípios (ou *communes*) e departamentos. A Constituição também prevê a divisão administrativa em distritos (ou *arrondissements*), que compreendem diversos municípios e

---

<sup>302</sup> Ver o Artigo 263 da Constituição da República do Haiti.

<sup>303</sup> São eles: *Artibonite, Centre, Grand’Anse, Nippes, Nord, Nord-Est, Nord-Ouest, Ouest, Sud e Sud-Est*.

são partes integrantes de um departamento<sup>304</sup>. A organização e funcionamento dos distritos são regulados por lei específica.

São eleitos por sufrágio universal, para mandatos de quatro anos, apenas os três membros de cada Conselho Local, responsável pela administração de cada seção comunal, e os três membros de cada Conselho Municipal, responsável pela administração de cada município. Assim, a cada quatro anos, são realizadas eleições gerais no Haiti, nos níveis local e municipal, para a renovação dos respectivos Conselhos e Assembléias. No nível departamental não há votação direta, pois cada departamento é administrado por um Conselho Departamental, também composto por três membros, mas que são eleitos indiretamente, para um mandato de quatro anos, pela Assembléia Departamental. Tal assembléia é formada por um representante de cada Assembléia Municipal, que, por sua vez, é composta, entre outros, de um representante de cada uma de suas seções comunais<sup>305</sup>. Além disso, em cada capital de departamento, o Poder Executivo nomeia um representante, que ostenta o título de Delegado, e, em cada capital de distrito, é nomeado um Vice-Delegado.

O Poder Executivo do Haiti é exercido pelo Presidente da República, que é o Chefe de Estado, e pelo Governo, que é dirigido por um Primeiro-Ministro. O Presidente deve ser eleito em sufrágio universal direto, por maioria absoluta de votos, para um mandato de cinco anos, que deve ser iniciado e terminado no dia 7 de fevereiro, após a data de eleição presidencial (prevista para ocorrer no último domingo de novembro). Se essa maioria de votos não for obtida na primeira eleição, um segundo turno deve ser realizado entre os dois candidatos mais votados. O Presidente da República não pode ser reeleito e, somente após um intervalo de cinco anos, ele pode exercer um mandato adicional. Em nenhuma hipótese ele pode concorrer a um terceiro mandato<sup>306</sup>.

---

<sup>304</sup> Ver os Artigos 61 e 75 da Constituição da República do Haiti.

<sup>305</sup> Ver os Artigos 67 e 80 da Constituição da República do Haiti.

<sup>306</sup> Ver os Artigos 133 e 134 da Constituição da República do Haiti.

O Governo é composto pelo Primeiro-Ministro, os Ministros e Secretários de Estado. O chefe do Governo é o Primeiro-Ministro, que é o responsável pela escolha dos demais Ministros e Secretários. Para o exercício de suas funções, ele deve possuir a aprovação do Presidente e obter um voto de confiança ao seu programa de governo nas duas Casas da Assembléia Nacional, o Senado e a Câmara dos Deputados, por maioria absoluta de votos<sup>307</sup>. Em suma, a nomeação de um Primeiro-Ministro depende da escolha e concordância do Presidente da República e, ao mesmo tempo, da ratificação de seu nome e programa de governo pelo Poder Legislativo.

O QUADRO 10 foi elaborado com objetivo de comparar a frequência em que se sucederam as diversas eleições realizadas no Haiti, a partir de 1995, e o índice de comparecimento a essas eleições, sejam elas no nível presidencial, legislativo, municipal ou local, em virtude do voto não ser obrigatório para a população haitiana. O referido QUADRO, que segue abaixo, resume apenas os dados das eleições que foram realizadas concomitantemente com a presença de operações de manutenção da paz da ONU, ou seja, no período de 1995 a 2000 e a partir de 2004:

#### QUADRO 10

Eleições Realizadas no Haiti durante as Operações de Manutenção da Paz (1995-presente)

<b>Ano</b>	<b>Data</b>	<b>Tipo de Eleições</b>	<b>Turno</b>	<b>Comparecimento do Eleitorado</b>
1995	25 de Junho	Legislativa Municipal e Local	1º	70%
	13 de Agosto	Legislativa Municipal e Local	2º	30%
	17 de Setembro	Legislativa	Complementar	30%
	17 de Dezembro	Presidencial	1º	28%
1997	6 de Abril	Legislativa parcial (1/3 do Senado) Assembléias Locais	1º	10%
	6 de Julho	Assembléias Locais	2º	3%
	Agosto	Assembléias Locais	Complementar	3%

<sup>307</sup> Ver os Artigos 155 e 158 da Constituição da República do Haiti.

<b>Ano</b>	<b>Data</b>	<b>Tipo de Eleições</b>	<b>Turno</b>	<b>Comparecimento do Eleitorado</b>
2000	21 de Maio	Legislativa Municipal e Local	1º	-
	Agosto	Legislativa Municipal e Local	2º	-
	26 de Novembro	Presidencial	1º	10%
	Dezembro	Legislativa parcial (1/3 do Senado)	1º	10%
2006	7 de Fevereiro	Presidencial Legislativa	1º	60%
	21 de Abril	Legislativa	2º	20%
	3 de Dezembro	Legislativa (parcial) Municipal e Local	Complementar 1º	30%
2007	29 de Abril	Municipal e Local (parcial)	2º	10 a 40%
2009	19 de Abril	Legislativa Parcial (12 vagas do Senado)	1º	11,3%
	21 de Junho	Legislativa Parcial (12 vagas do Senado)	2º	10,85%

Fonte: Resoluções do Conselho de Segurança referentes à UNMIH, UNSMIH, UNTMIH, MIPONUH e MINUSTAH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>, acesso em: 14 fev. 2010; Relatórios do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança sobre a UNMIH, UNSMIH, UNTMIH, MIPONUH e MINUSTAH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/repsc.htm>, acesso em: 14 fev. 2010.

Conforme observado na tabela acima, com a superação do regime ditatorial implantado pela junta militar, entre 1991-1994, o sufrágio universal passou a fazer parte do cotidiano haitiano com maior frequência. A partir da primeira operação de manutenção da paz desdobrada efetivamente no Haiti, em 1995, várias eleições se sucederam, procurando atender à demanda institucional-representativa dos Poderes Legislativo e Executivo, nos níveis nacional, municipal e local, conforme a intrincada estrutura política concebida pela Constituição de 1987.

A Constituição instituiu uma grande descentralização administrativa do Estado, e hoje, ele está dividido territorialmente em 10 departamentos, 42 *arrondissements* e 133 municípios (*communes*), cujos cargos, em sua maioria, exigem a realização de eleições populares diretas regularmente. Em consequência, o governo do Haiti enfrenta,

constantemente, dificuldades econômicas e políticas decorrentes dessa necessidade constitucional por eleições freqüentes, originalmente concebidas como um antídoto contra a ditadura. Nas eleições realizadas em 2006, nos níveis nacional (presidencial e legislativa), municipal e local, foi necessário um aporte adicional de recursos que chegou a US\$ 73,2 milhões (UNITED NATIONS, 2006a, p. 3). Segundo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), as últimas eleições realizadas no Haiti, em 19 de abril de 2009, o primeiro turno, e 21 de junho de 2009, o segundo turno, para a recomposição de 12 cadeiras no Senado, contou com uma doação de US\$ 15 milhões da comunidade internacional a título de financiamento<sup>308</sup>, sem os quais seria inexequível a organização do pleito. Atualmente, de acordo com a programação dos membros do Conselho Eleitoral Provisório, oito processos eleitorais estão previstos para serem realizados nos próximos três anos (UNITED NATIONS, 2009b, p. 4), ao custo estimado de US\$ 105 milhões – alguns deles, é claro, para substituir apenas 10 senadores.

Muitos haitianos e especialistas internacionais têm discutido e defendido a questão da reforma constitucional para reduzir este fardo político-econômico. Neste sentido, parece haver um amplo reconhecimento entre as lideranças e a classe política do Haiti de que certas emendas às cláusulas da Constituição de 1987 seriam requeridas para melhorar o funcionamento das instituições democráticas do Haiti. Contudo, a forma pela qual o processo de emenda deveria ser perseguido continua a ser assunto de debate. Um número considerável de interlocutores expressa a preocupação de que o calendário eleitoral representa um excessivo ônus financeiro e acentua a pressão em um sistema político já frágil. A onerosa estrutura administrativa do Haiti, as restrições à dupla nacionalidade e o equilíbrio de poderes entre o Executivo e o Legislativo também foram identificados como temas centrais para as

---

<sup>308</sup> Disponível em:

[http://www.sangueverdeoliva.com.br/onu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74:eleicoes&catid=11:cronicas&Itemid=15](http://www.sangueverdeoliva.com.br/onu/index.php?option=com_content&view=article&id=74:eleicoes&catid=11:cronicas&Itemid=15). Acesso em: 14 abr. 2010.

propostas de reforma constitucional (UNITED NATIONS, 2009b, p. 5). Porém, ante a inoperância da Assembléia Nacional haitiana e devido às restrições impostas pela própria Constituição à possibilidade de emenda<sup>309</sup>, seria surpreendente ver uma proposta obter o consenso e a aprovação de, no mínimo, dois terços de ambas as Casas para ser, inicialmente, colocada em pauta e, posteriormente, deliberada e votada.

Em virtude do terremoto, as eleições legislativas, municipais e locais que deveriam ocorrer em fevereiro de 2010 foram postergadas e ainda não há uma data definida para a realização, o que atrasará ainda mais o calendário de eleições. O mandato de todos os deputados, de mais um terço dos senadores e da maioria dos Conselhos e Assembléias Locais e Municipais expiram em 11 de maio de 2010, segundo os termos da lei eleitoral em vigor, promulgada em 2008 (UNITED NATIONS, 2009c, p. 4). Além disso, o término do mandato do Presidente Préval ocorrerá em maio de 2011 e, portanto, de acordo com a Constituição, a eleição presidencial deve ser realizada no final de novembro deste ano. Se atrasos, cancelamentos ou postergações dessas eleições persistirem, a credibilidade do processo político-democrático pode ser seriamente afetada e o Haiti pode mergulhar em uma nova e grave crise institucional, nos mesmos moldes do que aconteceu em janeiro de 1999, quando os Conselhos Locais e a Assembléia Nacional ficaram paralisados com a expiração dos mandatos de todas as autoridades locais e de todos os membros do legislativo (exceto um terço do Senado) (UNITED NATIONS, 1999e, p. 2).

O papel das operações de manutenção da paz em relação às diversas eleições que se sucederam no Haiti, desde 1995, permaneceu basicamente o mesmo, ou seja, coube aos componentes civis dessas missões prestar a assistência técnica e logística requerida para o bom andamento da preparação, da votação propriamente dita e da apuração dos votos, e aos

---

<sup>309</sup> A Constituição do Haiti prevê que uma proposta de emenda deve ser aprovada para apreciação, por dois terços de cada Casa da Assembléia Nacional, no último período legislativo de um ano, para que então, no ano seguinte, possa ser deliberada na Assembléia e, se for o caso, confirmada também por dois terços de ambas as Casas. Ver os Artigos 282 a 284 da Constituição da República do Haiti.

componentes militares e policiais garantir, ou tentar garantir, a segurança do processo eleitoral durante os preparativos e especialmente no dia do pleito, e prover a segurança da apuração, nos dias subseqüentes, considerando-se, é claro, as diferentes capacidades e possibilidades de cada missão. Não há dúvida que, hoje em dia, a MINUSTAH, em virtude de possuir recursos e contingentes muito mais expressivos numericamente e qualitativamente, tem uma capacidade muito maior do que as missões anteriores para executar essas tarefas.

Percebe-se que o intrincado jogo político no Haiti não mudou – e realmente não deveria ter mudado – com a presença de operações de manutenção da paz e o desdobramento de tropas e policiais internacionais em seu território. Contudo, cabe observar que o trabalho ininterrupto da MINUSTAH, na garantia de um ambiente seguro e estável, contribuiu para que o diálogo político melhorasse consideravelmente após a assunção do Presidente eleito em 2006. A esse respeito, vários atores políticos, incluindo líderes da oposição, reconhecem que, durante o atual mandato do Presidente Préval, a imprensa tem desfrutado de uma liberdade sem precedentes e que os membros da oposição continuam livres para expressar suas opiniões sem medo de perseguição (UNITED NATIONS, 2009b, p. 4).

Em síntese, as eleições haitianas, que deveriam servir como o fio condutor do recomeço e da consolidação do regime democrático no país, foram superdimensionadas pela Constituição de 1987, em número e frequência, além de serem constantemente questionadas quanto à probidade e credibilidade dos processos de preparação, votação e apuração conduzidos pelos efêmeros Conselhos Eleitorais Provisórios<sup>310</sup>. As eleições foram concebidas não só como um instrumento da democracia, mas como uma panacéia contra todo e qualquer fantasma ditatorial ou tentativa de golpe de Estado. O fato é que devido à continuidade das condições precárias de vida da maior parte da população, à não obrigatoriedade do voto e

---

<sup>310</sup> Cabe ressaltar que a Constituição do Haiti, de acordo com o Artigo 191, prevê a formação de um Conselho Eleitoral Permanente, como uma instituição independente dos demais poderes do Estado.

justamente por causa da numerosa quantidade de eleições requeridas pela Constituição, os haitianos logo se cansaram de votar.

#### **4.6 Reforma da Polícia Nacional Haitiana**

Desde a dissolução das Forças Armadas do Haiti em 1995, a Polícia Nacional Haitiana tornou-se a única força componente do aparato de segurança oficial do Haiti. Operacionalmente, a PNH compreende 189 Comissariados de Polícia em todo o país<sup>311</sup>. Criada em 23 de dezembro de 1994, por lei promulgada pelo então Presidente Aristide, a PNH teve sua Academia de Polícia inaugurada em 3 de fevereiro de 1995, com o início do programa de treinamento – na época com apenas quatro meses de duração – para a sua primeira turma de cadetes, que se formou em 4 de junho do mesmo ano (KRETCHIK, 2007, p. 17). Nesse primeiro ano, as turmas se sucederam quase que mensalmente, fazendo o corpo de pessoal da PNH alcançar aproximadamente 6.000 homens, ao final de fevereiro de 1996 (UNITED NATIONS, 1996c, p. 4).

Esta rápida ascensão da PNH foi acompanhada pela gradual desmobilização da Força Provisória de Segurança Pública (IPSF), que foi extinta por decreto presidencial em 6 de dezembro de 1995. Na prática, a IPSF era a sucessora das FAd'H, pois ela era formada por um contingente remanescente de 3.300 ex-militares, que passaram por um treinamento corretivo de seis dias, considerado, supostamente, suficiente para transformar ex-membros de uma Força opressiva em defensores de direitos humanos dos haitianos; e por um grupo de 900 refugiados haitianos oriundos da base norte-americana de Guantánamo em Cuba, que fizeram um treinamento policial intensivo de 21 dias e foram repatriados (UNITED NATIONS,

---

<sup>311</sup> Os Comissariados de Polícia estão divididos em: 10 Comissariados de Departamento, 46 Comissariados de *Arrondissement* e 133 Comissariados de Município (ou *Commune*). Informações disponíveis em: [http://www.pnh.ht/dossiers/dossiers.php?id\\_dossier=4](http://www.pnh.ht/dossiers/dossiers.php?id_dossier=4). Acesso em: 10 maio 2010.

1995c, p. 6). O desmantelamento das FAd'H foi feito sem qualquer respaldo jurídico, à revelia da Constituição do Haiti, por iniciativa própria do Presidente Aristide, que transferiu quartéis, instalações e recursos do Exército para a recém-criada Polícia Nacional Haitiana e cortou o pagamento dos militares (GIRARD, 2004, p. 126).

Nos primeiros anos de atividade, a PNH apresentou uma série de deficiências, que custaram ou não foram resolvidas a contento, como inexperiência do pessoal, deficiência de equipamentos e falta de liderança. Muitas delegacias de polícia, principalmente no interior do país, não tinham uma infra-estrutura básica, como eletricidade, encanamento e água. Algumas delas tiveram que atender, ou tentaram atender, suas comunidades sem dispor de telefones, veículos, ou equipamentos de comunicação, permanecendo sub-equipadas por um bom período (UNITED NATIONS, 1996e, p. 6). Outro aspecto negativo que acompanhou a PNH ao longo de sua trajetória foi a limitada capacidade investigativa, tanto por falta de recursos quanto por falta de pessoal qualificado. Além disso, houve, com frequência, a incidência de crimes, abuso de autoridade, corrupção e tráfico de drogas cometidos por policiais no exercício de suas funções. Em janeiro de 1998, o escritório do Inspetor-Geral da PNH já tinha recebido um total de 2.126 queixas, desde o estabelecimento da referida Força Policial em 1995, cujas investigações levaram à demissão de 215 policiais e a suspensão de outros 500 (UNITED NATIONS, 1998a, p. 5).

Após a sua criação, o efetivo de pessoal da PNH cresceu rapidamente e passou a oscilar em torno de 6.000 homens, próximo da lotação almejada de 6.726 policiais, em um país de 8,5 milhões de habitantes (naquela época), permanecendo com esse efetivo até o ano 2000 (FORTIN; PIERRE, 2008, p. 9). Nesse período, ela pode contar com a assistência dos contingentes de policiais civis que integraram o primeiro grupo de operações de manutenção da paz desdobradas no Haiti. Calculava-se que a PNH precisaria de um mínimo de 10.000

policiais em seu efetivo, ou seja, de um policial para cada grupo de 850 cidadãos, a fim de atender às necessidades básicas de garantia e manutenção da lei e da ordem.

O período que se seguiu após 2001, com a saída definitiva das missões da ONU que apoiavam e davam alguma sustentabilidade à Polícia Nacional Haitiana, foi tenebroso para as instituições haitianas, em particular para a PNH, que sofreu uma escassez crítica de pessoal qualificado e de recursos logísticos e financeiros. Coincidentemente, foi o período do segundo mandato do Presidente Aristide, eleito no final de 2000, em uma votação que teve a participação de meros 10% do eleitorado. A PNH acumulou diversos reveses neste período, que foi caracterizado pela emergência cada vez mais forte de gangues nos bairros pobres da capital e das principais cidades haitianas, em paralelo com a intensa perda da autoridade do Estado nessas regiões e em quase todo o país. Milícias patrocinadas pelo governo, como as *chimères*, impunham a ordem a seu bel prazer. A segurança das fronteiras haitianas simplesmente não funcionou e não foram tomadas as providências adequadas para sanar tal discrepância, de modo a possibilitar o combate ao tráfico de drogas, de armas e de pessoas. A capacidade de investigação criminal da PNH, que já era baixa, foi reduzida a cinzas.

Além da falta de recursos, a PNH foi atormentada por outros fatores, como a politização, corrupção e má administração. Promoções arbitrárias de policiais leais ao partido *Fanmi Lavalas*, a incorporação de membros das *chimères*, abusos de autoridade, casos de estupro e tráfico de drogas contribuíram ainda mais para a desmoralização e a erosão de valores profissionais dentro da polícia, e para a perda de credibilidade aos olhos da população haitiana. O fraco desempenho da PNH também contribuiu para a proliferação de crimes, inclusive o tráfico de drogas, e para a escassez de resultados no combate à ilegalidade.

Antes da chegada da MINUSTAH, a PNH quase entrou inteiramente em colapso, devido a uma redução drástica de pessoal que a deixou com não mais do que 2.500 policiais, e com uma relação de um policial para cada 3.400 cidadãos (UNITED NATIONS, 2004d, p. 9).

Muitas delegacias de polícia foram vandalizadas, queimadas ou danificadas seriamente, enquanto equipamentos, registros e arquivos foram pilhados ou destruídos. Em função de todas essas deficiências críticas, a PNH permanecia apenas com uma capacidade mínima de imposição da lei, contribuía com pessoal para os destacamentos de proteção ao Presidente interino e ao Primeiro-Ministro, e mantinha uma unidade antidistúrbio operacional. Atividades policiais rotineiras, como a patrulha e o controle de tráfego, foram virtualmente esquecidas e só foram retomadas em conjunção com os esforços de estabilização e o apoio de tropas estrangeiras da MIF e, posteriormente, da MINUSTAH. Em paralelo, lideranças da PNH iniciaram um processo para trazer de volta e recrutar novos policiais.

Desde a primeira operação de manutenção da paz da ONU no Haiti, a UNMIH, já havia a intenção de ajudar as autoridades haitianas a criar uma nova força policial<sup>312</sup>. Tal tarefa, que evoluiu em seguida para auxiliar o governo na profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, acompanhou todas as demais missões da ONU no país, como um dos principais elementos para a consolidação do regime democrático haitiano. Hoje em dia, não há dúvida entre as autoridades e lideranças que conduzem a MINUSTAH sobre a acentuada importância da tarefa de contribuir com a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, que é a instituição responsável pela segurança e a garantia da lei e da ordem no Haiti. Contudo, desde o início da missão, foi reconhecido que a PNH, por si só, ainda não poderia cumprir adequadamente as suas tarefas e exercer as funções de segurança pública no país inteiro, devido ao número insuficiente de policiais, à falta de treinamento e de equipamentos apropriados, à limitação de orçamento e à corrupção.

A MINUSTAH ampliou a assistência internacional requerida para implementar as reformas conducentes a uma força policial responsável, respeitada e digna de crédito no Haiti.

---

<sup>312</sup> Ver as tarefas atribuídas à UNMIH pela Resolução 940/94 do Conselho de Segurança, de 31 de julho de 1994. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/PDF/N9431222.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 maio 2010.

Ademais, a profissionalização da polícia é uma tarefa de longo prazo, que exige dedicada atenção, assim como esforços e recursos organizacionais para erradicar a corrupção e conter a imagem pública negativa da polícia. Para promover a confiança da população na polícia, foram tomadas medidas para garantir um recrutamento transparente e a avaliação daqueles já ingressados na polícia, incluindo todos os seus membros ex-militares. Uma mudança de postura foi defendida pelas autoridades da PNH, que sugeriram um policiamento mais voltado para as comunidades, a fim de aprimorar o comportamento da polícia, melhorar a sua imagem e intensificar a comunicação com a população haitiana (UNITED NATIONS, 2005b, p. 6).

Inicialmente, a cooperação entre a Polícia Nacional Haitiana e a MINUSTAH foi difícil de implementar, em face de procedimentos operacionais distintos de cada força e da desconfiança mútua entre elas. A partir de outubro de 2005, com o estabelecimento de centros de coordenação na capital e nos comandos regionais, entre a polícia civil das Nações Unidas e a PNH, tais dificuldades, aos poucos, foram contornadas, por meio da realização de patrulhas e operações de segurança conjuntas, com a participação da PNH e dos contingentes militar e policial da MINUSTAH (UNITED NATIONS, 2006a, p. 7-8). Dessa forma, o caráter da cooperação melhorou, assim como a vontade de ambas as partes de aperfeiçoar ainda mais o nível existente de cooperação. Indubitavelmente, a MINUSTAH tem contribuído positivamente com o trabalho da polícia, que se tornou evidente, *inter alia*, pela contínua presença de tropas nas comunidades urbanas mais pobres.

O mandato da MINUSTAH abrangeu claramente a tarefa de ajudar o governo haitiano na monitoração, reestruturação e reforma da Polícia Nacional Haitiana. Contudo, no primeiro ano de atuação da missão, pouco progresso foi feito nesse importante campo, devido à atitude ambígua da polícia no tocante à real necessidade de empreender reformas concretas, assim como à necessidade premente da MINUSTAH de desviar recursos humanos e materiais para as tarefas operacionais, em face da precária situação de segurança que vigorava no Haiti

(UNITED NATIONS, 2005a, p. 4). Tendo por base um memorando de entendimento entre as autoridades haitianas e a MINUSTAH, foi elaborado um plano de reforma da Polícia Nacional Haitiana, inicialmente para o período de 2005-2008, com o objetivo justamente de aumentar tanto o profissionalismo quanto a perícia técnica de policiais, bem como iniciar os processos de verificação, certificação e registro dos mesmos (UNITED NATIONS, 2005d, p. 7).

O processo de organização da Polícia Nacional Haitiana pode ser dividida em três fases distintas, diretamente relacionadas com apoio recebido pela polícia ao longo do tempo. Na primeira e na terceira fases, a PNH contou com o apoio direto da comunidade internacional, por intermédio das operações de manutenção da paz no Haiti, enquanto que na segunda esse apoio foi praticamente inexistente. A primeira fase teve início com a criação da PNH, em dezembro de 1994, e durou até o término da MIPONUH, em março de 2000, compreendendo a sua rápida ascensão, em termos quantitativos, a um patamar próximo de 6.000 policiais, em apenas um ano de recrutamento. A segunda fase começou com a saída da MIPONUH, em março de 2000, e estendeu-se até a chegada da MINUSTAH, em junho de 2004, sendo que nesse período, sem contar com a ajuda internacional, a PNH sofreu diversos reveses e uma redução de pessoal para cerca de 2.500 homens, o que praticamente minou todos os ganhos conquistados na fase anterior. Finalmente, a terceira fase iniciou-se com o desdobramento da MINUSTAH, em junho de 2004, e prolonga-se até os dias atuais. Nesta última fase, o efetivo da PNH quase que triplicou em cinco anos, alcançando um valor de 9.715 policiais, até sofrer expressivas baixas provocadas pelo terremoto de 12 de janeiro de 2010. Oficialmente, 77 policiais faleceram, porém, estima-se que centenas ficaram feridos ou desaparecidos (UNITED NATIONS, 2010, p. 1).

O QUADRO 11 apresenta a evolução quantitativa dos efetivos de pessoal das Forças Armadas do Haiti (FAd'H), na época de sua desmobilização; da Força Provisória de

Segurança Pública (IPSF), em seu curto período de existência (novembro de 1994 a dezembro de 1995); e da Polícia Nacional Haitiana (PNH), desde a sua formação em 1995 até o presente:

#### QUADRO 11

Situação das Forças de Segurança Pública e da Polícia Nacional Haitiana (1994-presente)

Ano	Mês	FAd'H	IPSF	Policiais Formados na Academia de Polícia		PNH
				Qtd.	Classe	
1994	Setembro	+/- 7.000	-	-	-	-
	Novembro	+/- 3.700 desmobilizados	4.200 (3.300 ex-FAd'H 900 Guantánamo)	-	-	-
1995	Junho	3.300 ex-FAd'H	900 Guantánamo	409	1 <sup>a</sup>	4.609
	Novembro	1.500 ex-FAd'H	900 Guantánamo	2.850	1 <sup>a</sup> até 6 <sup>a</sup>	5.250
1996	Fevereiro	130 ex-FAd'H incorporados PNH	900 ex-IPSF incorporados PNH	5.000	1 <sup>a</sup> até 9 <sup>a</sup>	6.030
1999	Maio	-	-	150	10 <sup>a</sup>	6.100
2000	-	-	-	-	-	5.822
2004	Abril	-	-	-	-	2.500
	Agosto	-	-	-	-	3.567
2005	Janeiro	-	-	393	15 <sup>a</sup>	3.960
	Julho	-	-	368	16 <sup>a</sup>	4.328
	Setembro	-	-	778	17 <sup>a</sup>	5.106
2006	Julho	-	-	-	-	5.783
	Dezembro	-	-	578	18 <sup>a</sup>	8.070
2007	Novembro	-	-	627	19 <sup>a</sup>	8.355
2008	Março	-	-	-	-	8.444
	Agosto	-	-	-	-	8.546
2009	Fevereiro	-	-	702	20 <sup>a</sup>	9.247
	Agosto	-	-	468	21 <sup>a</sup>	9.715
2010	Abril	-	-	-	-	9.500

Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o Conselho de Segurança sobre a UNMIH, UNSMIH, UNTMIH, MIPONUH e MINUSTAH, disponíveis em: <http://www.un.org/documents/repsc.htm>, acesso em: 14 fev. 2010; e FORTIN, Isabelle; PIERRE, Yves-François, *Haiti et la Reforme de la Police Nationale d'Haiti*, 2008, p. 9, disponível em: [www.nsi-ins.ca](http://www.nsi-ins.ca), acesso em: 18 fev. 2010. Dados compilados pelo autor.

O aumento da capacitação da Polícia Nacional Haitiana permanece um pré-requisito essencial para habilitar o Haiti a responder às ameaças a sua própria estabilidade, sem o apoio externo. Praticamente todos os interlocutores a respeito do trabalho da

MINUSTAH reconhecem que foram dados passos importantes em direção à profissionalização de agentes da polícia, ao fortalecimento da capacidade institucional da PNH e ao desenvolvimento de sua infra-estrutura básica. Em uma pesquisa de opinião pública realizada em 2008, foi mostrado que 58 por cento dos haitianos consideraram que houve uma mudança positiva na PNH, atestando que o suporte fornecido pela MINUSTAH, em colaboração com algumas agências das Nações Unidas e outras parcerias, tem contribuído para elevar a confiança pública na polícia haitiana (UNITED NATIONS, 2009b, p. 7). Outro aspecto que denotou o crescente valor que Polícia Nacional Haitiana vem angariando aos olhos da população, foi o elevado número de candidatos – mais de 30.000 – que se inscreveram no processo de seleção para o recrutamento, em âmbito nacional, de uma nova turma na Academia de Polícia, em setembro de 2008.

Segundo o Plano de Reforma da Polícia Nacional Haitiana em vigor (período 2006-2011), a meta de pessoal a ser alcançada, em 2011, é de um efetivo de 14.000 policiais ativos, dedicados às tarefas básicas de policiamento. Outros esforços serão necessários, a longo prazo, para recrutar, treinar e formar um complemento de 18.000 agentes uniformizados, no mínimo, para exercer toda a gama de tarefas relacionadas com a segurança pública, incluindo as atividades de guarda costeira, controle de fronteiras, brigadas de incêndio e do sistema penal (UNITED NATIONS, 2008c, p. 6). Mesmo antes do terremoto, poucas dúvidas restavam de que o primeiro número não seria atingido, em face de seguidos atrasos e da demora no recrutamento de cadetes, mormente em 2008, para o programa de treinamento básico na Academia de Polícia, com duração atual de sete meses. Após a retomada do processo em 2009, quando duas turmas de policiais foram graduadas – uma em fevereiro (20ª classe) e a outra em agosto (21ª classe) – o número total de policiais haitianos ativos chegou a 9.715, ou seja, cerca de 70% do total almejado (UNITED NATIONS, 2009c, p. 7). É essencial que as autoridades haitianas continuem a priorizar o processo de

recrutamento e a formação de policiais, de modo a minimizar os atrasos no cumprimento dos objetivos identificados no Plano de Reforma da PNH.

Devido ao papel desempenhado pela MINUSTAH e ao gradativo fortalecimento da Polícia Nacional Haitiana, houve um significativo progresso na situação securitária do Haiti. Os esforços conjuntos levaram ao incremento da relação polícia/população para um patamar próximo de um policial para cada 1.000 habitantes. O número de agentes da Polícia Nacional Haitiana praticamente triplicou em cinco anos (2004-2009). A MINUSTAH contribuiu e tem contribuído decisivamente, junto com a PNH, para o desmantelamento das gangues armadas, responsáveis por muito da violência que assolava o país. Isto tem levado a um declínio considerável nos índices de atividades criminosas, especialmente de seqüestros, que abalavam a confiança pública anteriormente.

A despeito do progresso feito nos últimos cinco anos, é preciso esclarecer e compartilhar a opinião de que, mesmo assim, a Polícia Nacional Haitiana ainda não possui a capacidade plena para lidar com o rol de ameaças à estabilidade do Haiti, incluindo o crime organizado e o tráfico de drogas, os quais estão entre as principais ameaças à governabilidade, estabilidade e desenvolvimento do Haiti. O terremoto foi um exemplo contundente da inoperância e da falta de recursos da PNH ante a uma situação de extrema urgência; sem a ajuda internacional, em todos os sentidos, o país mergulharia no caos absoluto (que deu sinais de sua amostra) e talvez irreversível. Outro problema crônico é a presença da PNH ao longo das fronteiras terrestres e marítimas do Haiti, que permanece mínima e facilita qualquer tipo de contrabando e tráfico ilegal. As autoridades haitianas tinham planos para reforçar a incipiente Guarda Costeira Haitiana, porém as necessidades advindas do terremoto tomaram-lhes a prioridade, e com razão.

A falta de capacidade do Estado haitiano de controlar suas fronteiras terrestres e marítimas, o que contribui para a continuidade de atividades ilegais, é uma questão central de

preocupação. Sob este aspecto, a partir de janeiro de 2009, a MINUSTAH começou a realizar ações conjuntas de patrulhamento marítimo, entre o seu pessoal militar e policial e a Polícia Nacional Haitiana, utilizando lanchas patrulhas operadas pelo contingente uruguaio da missão, e localizadas em *Port-Salut*, *Killick* (perto de Porto Príncipe), *Jacmel* e *Fort-Liberté* (UNITED NATIONS, 2009a, p. 6). Do mesmo modo, operações integradas de vigilância das fronteiras passaram a ser executadas regularmente, em conjunto com a PNH, com o emprego de meios terrestres, aéreos e navais. Estas atividades, contudo, precisariam ser complementadas através de iniciativas bilaterais e de cooperação, particularmente dos demais países na região, em virtude ainda da necessidade de desenvolver a capacitação haitiana para assumir tais responsabilidades.

Além do valioso apoio provido pela MINUSTAH e por outras agências da ONU, a capacitação da Polícia Nacional Haitiana demandará uma assistência concertada com outros atores que possam garantir o fluxo de recursos e a experiência necessária para a qualificação da PNH. Neste sentido, o estabelecimento de um grupo de trabalho latino-americano destinado à coordenação e à cooperação com a PNH, e a reunião do Grupo Consultivo 2x9<sup>313</sup> em Montevidéu, em 29 de agosto de 2008<sup>314</sup>, constituem exemplos tangíveis do compromisso contínuo dos Estados latino-americanos parceiros do Haiti, com a estabilização do país a longo prazo. Levando em consideração a politização que a PNH experimentou no passado, no período de 2000-2004, depois que os esforços anteriores de treinamento promovidos pelas operações de manutenção da paz e instituições internacionais cessaram, as autoridades

---

<sup>313</sup> O Grupo Consultivo 2x9, criado em fevereiro de 2007 e também conhecido como “Mecanismo 2x9”, é um instrumento de coordenação política entre os países latino-americanos em relação à MINUSTAH e ao processo de reconstrução do Haiti. O Grupo é formado pelos Vice-Ministros das Relações Exteriores e Vice-Ministros da Defesa dos nove países latino-americanos (oito sul-americanos) que contribuem com tropas para a MINUSTAH: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai. Informações disponíveis em: <http://www.haitiargentina.org> e <http://www.resdal.org>. Acesso em: 8 maio 2010.

<sup>314</sup> Reunião periódica do Grupo Consultivo 2x9. Ver o documento S/2008/640 do Conselho de Segurança, de 8 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2008640.pdf>. Acesso em: 8 maio 2010.

políticas do Haiti são uníssonas em afirmar a necessidade de continuada e duradoura assistência internacional à Polícia Nacional Haitiana.

Vários acontecimentos recentes afetaram a situação de segurança, que permanece frágil no Haiti. O país sofreu graves contratemplos, devido aos efeitos combinados da crise de alimentos em 2008, da crise econômica e financeira global de 2008/2009, do impacto devastador da temporada de furacões em 2008 e sobretudo da catástrofe provocada pelo pior terremoto de sua história em 2010. Tais eventos produziram uma série de efeitos adversos na situação socioeconômica da população, debilitando a sustentabilidade de segurança no Haiti. A persistência da pobreza e do desemprego de jovens em áreas urbanas têm criado um ambiente vulnerável à agitação civil e, possivelmente, à retomada das atividades de gangues. Casos de manifestações civis envolvendo violência eclodiram, com frequência, ao longo de 2009, a maioria delas motivadas por apreensões socioeconômicas. Para piorar, metade do total de 8.535 prisioneiros do Haiti escapou em consequência do terremoto, incluindo vários criminosos que estavam presos sob a acusação de envolvimento com gangues (UNITED NATIONS, 2010, p. 2). Além disso, as eleições legislativas para todos os membros da Câmara dos Deputados e a renovação de um terço do Senado, originalmente programadas para fevereiro de 2010, foram postergadas, criando um clima de incerteza política e de provável tensão.

Sérias preocupações afligem a MINUSTAH acerca do impacto do tráfico de drogas, que é considerado um dos maiores fatores de desestabilização enfrentados pelo país atualmente, e de sua influência corruptora no Haiti. A este respeito, há uma convergência de opiniões, expressas tanto internamente quanto externamente ao Haiti, de que se não forem tomadas medidas duras para resolver o problema do tráfico de drogas, a estabilidade do país continuará a ser ameaçada.

Em face dos diversos desafios, amplificados ainda mais depois do terremoto, é notória a visão de que a presença de tropas e policiais da MINUSTAH permanece crítica para a manutenção de um ambiente seguro e estável, no decorrer do processo de desenvolvimento da capacidade das instituições haitianas de manterem a segurança e a ordem pública sem ajuda externa, o que levará um longo tempo. Durante esse processo, haverá a necessidade de envidar esforços para uma progressiva transferência de responsabilidade para as autoridades haitianas. No momento, diante da destruição causada pelo terremoto, seria inaceitável e não aconselhável pensar em uma retirada de tropas da MINUSTAH, até que se torne claro que o Haiti esteja em condições de lidar com todo o conjunto de ameaças à segurança do país. Assim, torna-se extremamente importante e de longo prazo a tarefa de treinamento e profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, a fim de desenvolver as competências requeridas para o Haiti prover a sua própria segurança.

Mesmo antes do terremoto, já era reconhecido o fato de que apenas a Polícia Nacional Haitiana não teria condições de combater o comércio ilegal de armas e o tráfico de drogas, incitando algumas esferas da classe política e da sociedade civil haitiana a levarem em consideração a proposta para que a PNH fosse suplementada por uma força de segurança, capaz de assumir toda a extensão de tarefas realizadas com o apoio da MINUSTAH ou, na prática, só pela MINUSTAH. A esse respeito, em outubro de 2007, foi criada uma Comissão Presidencial para se incumbir do processo de reflexão sobre as questões de segurança pública e o seu fortalecimento no Haiti (UNITED NATIONS, 2008c, p. 7).

Em seu relatório emitido em 6 de agosto de 2009, a Comissão Presidencial sobre Segurança Pública recomendou que, além do contínuo aumento da capacidade da Polícia Nacional, o Haiti deve restabelecer uma Força adicional, com um *status* militar. Esta Força, que teria um efetivo sugerido de 4.000 a 5.000 membros, assumiria uma diversidade de tarefas, várias das quais desempenhadas, atualmente, pela MINUSTAH ou pela Polícia

Nacional, e poderia incorporar determinados elementos da Polícia. As responsabilidades da nova Força incluiriam a manutenção da segurança ao longo das fronteiras do Haiti e nas áreas rurais, a proteção da população contra desastres naturais, o combate ao tráfico ilícito de drogas e armas, o apoio à polícia em casos de perturbação violenta da ordem e a proteção ao meio ambiente (UNITED NATIONS, 2009c, p. 8).

As dimensões política, socioeconômica e pragmática desta proposta não foram debatidas em profundidade pela sociedade haitiana e, de certa forma, a devastação do terremoto trouxe à baila outras questões muito mais urgentes. Entretanto, o próprio terremoto demonstrou, claramente, a incapacidade e o despreparo da PNH para exercer, sozinha, todas as atribuições afetas à manutenção da segurança e da ordem pública, e ao provimento mínimo de assistência emergencial à população em casos de desastres naturais, os quais ocorrem com frequência no Haiti. Sem a presença de tropas internacionais, que atuaram imediatamente após o terremoto, e que atuam no Haiti – desde 1994, com a primeira intervenção multinacional, e desde 2004, se for considerada apenas a MINUSTAH – preenchendo o vazio institucional deixado pela ausência de uma força militar, como se fossem o próprio exército haitiano, o Haiti tenderia a entrar em colapso. Se isso acontecesse (novamente), um dos motivos, sem dúvida, seria explicado pela fragilidade, ineficiência e inadequabilidade de sua polícia tentar desempenhar integralmente o papel de uma força militar.

#### **4.7 Verificação da Hipótese**

Ao longo desse estudo, esforços foram envidados para clarificar a questão de trabalho, sob diferentes ângulos, desde a conceituação teórica das operações de manutenção da paz em suas três gerações, passando pelo arcabouço histórico haitiano, até o levantamento de dados empíricos atinentes ao desdobramento e à atuação das operações de manutenção da

paz que se sucederam no Haiti. Intuitivamente, a questão do uso da força por tropas mantenedoras da paz despontou na investigação dos fatores que diferenciaram e permitiram a MINUSTAH, no período de 2004 a 2010, alcançar o atual estágio durante o processo de estabilização da situação de segurança no Haiti, em comparação ao primeiro grupo de operações de manutenção da paz realizadas na década de 1990. Porém, o que se percebeu no caso haitiano e, sem dúvida, de qualquer outro caso que fosse estudado, foi que o uso da força não pode ser encarado como um fim em si mesmo, ele requer e é determinado por um propósito e depende da preparação e da capacitação de quem o utiliza.

Portanto, na tentativa de verificar se durante o processo de restauração e manutenção da paz conduzido pela MINUSTAH, o fator preponderante e determinante que contribuiu para a estabilização da situação de segurança no Haiti foi a autorização expressa, constante de seu mandato, para o uso da força pelas tropas mantenedoras da paz, segundo os termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, deve-se levar em consideração não só o uso da força, propriamente dito, mas também por quem, contra quem e com que propósito ela foi utilizada.

Com o intuito de sistematizar a análise desenvolvida ao longo deste capítulo, o QUADRO 12 apresenta, em formato de tópicos conclusivos, os principais aspectos abordados na confrontação das variáveis independentes escolhidas, ou seja, as características dos mandatos, a composição das forças militares e policiais, o orçamento das missões, o número de mortos, as eleições no Haiti, e a reforma da Polícia Nacional Haitiana, com os dois objetos de estudo: o primeiro grupo de operações de manutenção da paz no Haiti e a MINUSTAH.

Convém esclarecer que, tratando-se do Haiti, muitas outras variáveis poderiam ter sido visualizadas, devido à quantidade e à complexidade de temas domésticos haitianos que afetam, diretamente ou indiretamente, a região Latino-Americana e do Caribe e, de algum modo, interagem com diversos atores no Sistema Internacional, sejam eles Estados,

organizações internacionais ou organizações não-governamentais. Contudo, se assim fosse feito, este estudo poderia correr o risco de não chegar a um fim.

QUADRO 12  
Variáveis Independentes *versus* Objetos de Estudo: tópicos conclusivos

Variáveis Independentes	Primeiro Grupo de Operações de Manutenção da Paz no Haiti (1995-2000)	MINUSTAH (2004-2010)
<b>1. Características dos Mandatos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mandatos complexos.</li> <li>b) Caráter temporário das missões.</li> <li>c) Efetivos autorizados limitados.</li> <li>d) Emprego da força somente em legítima defesa.</li> <li>e) Operações de manutenção da paz de 2ª geração.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mandato complexo e referenciado no Capítulo VII.</li> <li>b) Caráter duradouro da missão.</li> <li>c) Efetivo autorizado robusto.</li> <li>d) Emprego da força além da legítima defesa, ou seja, para o cumprimento do mandato.</li> <li>e) Operação de manutenção da paz de 3ª geração.</li> </ul>
<b>2. Composição das Forças Militares e Policiais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Redução de contingentes.</li> <li>b) Caráter <i>ad hoc</i> das Forças, em termos numéricos e representativos (nacionalidade).</li> <li>c) Caráter <i>ad hoc</i> das lideranças.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ampliação de contingentes.</li> <li>b) Caráter de permanência das Forças, em termos numéricos e representativos (nacionalidade).</li> <li>c) Caráter de continuidade das lideranças.</li> </ul>
<b>3. Orçamento das Missões</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Pequenos orçamentos.</li> <li>b) Redução de despesas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Grandes orçamentos.</li> <li>b) Aumento de despesas.</li> </ul>
<b>4. Número de Mortos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 2 (por ação violenta).</li> <li>b) Postura passiva (defensiva).</li> <li>c) Restrição no uso da força à legítima defesa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 13 (por ação violenta).</li> <li>b) Postura proativa (ofensiva).</li> <li>c) Autorização para o uso da força.</li> </ul>
<b>5. Eleições no Haiti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Número excessivo e fardo financeiro.</li> <li>b) Desgaste político (irregularidades e fraudes).</li> <li>c) Apoio operacional e logístico.</li> <li>d) Segurança da votação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Número excessivo e fardo financeiro.</li> <li>b) Desgaste político (irregularidades e fraudes).</li> <li>c) Apoio operacional e logístico.</li> <li>d) Segurança da votação.</li> </ul>
<b>6. Reforma da Polícia Nacional Haitiana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Profissionalização da Polícia Nacional Haitiana.</li> <li>b) Aumento inicial e manutenção do efetivo da PNH (cerca de 6.000).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Profissionalização da Polícia Nacional Haitiana.</li> <li>b) Aumento contínuo do efetivo da PNH (até 14.000).</li> </ul>

Fonte: compilado pelo autor de múltiplas fontes.

No processo analítico desenvolvido, a questão central a ser respondida, a respeito dos fatores que diferenciaram e permitiram que a MINUSTAH, no período de 2004 a 2010, alcançasse o atual estágio durante o processo de estabilização da situação de segurança no Haiti, em comparação ao primeiro grupo de operações de manutenção da paz realizadas na década de 1990, foi investigada por intermédio do confronto de seis variáveis, cujos resultados comprovam que as quatro primeiras variáveis sobressaem-se em relação às demais. Assim, de modo geral, pode-se afirmar que as características do seu mandato, a composição das forças militar e policial, o orçamento e o número de mortos da MINUSTAH são fatores que a distinguem das missões anteriores.

As características dos mandatos entre as primeiras operações de manutenção da paz no Haiti e a MINUSTAH são visivelmente distintas. Os mandatos das primeiras missões já eram considerados complexos, pois abrangiam uma variedade de tarefas afetas não só ao componente militar, mas também aos componentes civil e policial das missões. Entretanto, as características que demonstraram uma tendência comum desses mandatos foram o caráter temporário das missões, a limitação dos efetivos autorizados e o emprego da força somente em legítima defesa. Tais características somavam-se ainda àquelas específicas de uma operação de manutenção da paz de segunda geração, que era o caso das quatro missões em questão.

A temporalidade das missões foi marcante, enquanto a UNMIH e a UNSMIH duraram 15 e 13 meses, respectivamente, a UNTMIH durou apenas 4 meses. A MIPONUH esteve em atividade por um período um pouco maior, 2 anos e 4 meses, mas foi a mais limitada em termos de pessoal e atribuições. Ao todo, estas missões duraram 5 anos exatos, tempo que se comprovou insuficiente para assegurar a estabilidade no Haiti de forma duradoura. A limitação dos efetivos de militares e policiais acompanhou o desenrolar destas missões. Exceto no período de um ano, de março de 1995 a fevereiro de 1996, quando a

UNMIH contou com cerca de 6.900 homens, os efetivos das três primeiras missões (UNMIH, UNSMIH e UNTMIH) oscilou em torno de 1.500 homens e o da MIPONUH não passou de trezentos. Tais efetivos também eram insuficientes para garantir a presença física dos componentes das missões em todos os departamentos do Haiti. Por fim, o princípio de uso da força somente em legítima defesa – amplamente difundido na época – ainda era válido para as operações de manutenção da paz de segunda geração.

A MINUSTAH, por sua vez, em função do período de introspecção da ONU iniciado com o Relatório Brahimi em 2000, incorporou modificações substantivas no caráter da missão e na natureza do mandato, cujas implicações contribuíram para a continuada predisposição de renovação do seu mandato, que já dura seis anos, e para o desdobramento de contingentes robustos, cada vez maiores. O efetivo autorizado inicial da missão foi de 8.322 homens, durante o primeiro ano, estabilizou-se no patamar de 9.000, durante os quatro anos seguintes, e depois do terremoto, em 2010, foi elevado para 12.651 (sem contar um contingente norte-americano que, no momento, permanece no Haiti, composto por 2.500 homens e fora da estrutura de comando da ONU). O mandato da MINUSTAH é a chave para entendimento da nova forma de atuação no Haiti, em relação às missões anteriores. Ele é complexo em natureza como os outros, porém com uma gama de tarefas muito mais abrangente, distribuídas em três vertentes: ambiente seguro e estável, processo político e direitos humanos. Além disso, ao incorporar a característica essencial de uma operação de manutenção da paz de terceira geração, o mandato é referenciado no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, permitindo à MINUSTAH ajustar o uso da força conforme a evolução da situação no terreno, ou seja, para o cumprimento do próprio mandato.

À primeira vista, pode parecer estranho relacionar o orçamento de uma operação de paz aos acontecimentos no terreno, mas, sabendo-se que a manutenção do esforço logístico e operacional de uma campanha militar ou, no caso, em menor escala, de uma operação de

manutenção da paz, e da própria presença de tropas no terreno, depende diretamente da natureza do mandato e do volume de recursos financeiros envolvidos, chega-se à conclusão que para o cumprimento de uma missão, envolvendo o uso da força, mais tropas serão necessárias e mais recursos terão que ser despendidos. Por outro lado, quanto mais recursos forem despendidos, mais tropas estarão disponíveis para o cumprimento de uma missão, envolvendo o uso da força. São interações óbvias, mas querem dizer apenas que o uso da força em operações de paz demanda uma alocação maior de recursos, sejam eles de pessoal, de material e, conseqüentemente, financeiros. Caso estes recursos não estejam ou deixem de estar disponíveis, uma operação de paz deixará de cumprir suas tarefas ou limitar-se-á a cumpri-las parcialmente.

Quanto ao número de mortos, não há dúvida, a relação é diretamente proporcional aos riscos assumidos e à influência do uso da força. Se um contingente de uma operação de manutenção da paz tem a obrigação de cumprir o seu mandato (todos eles, independentemente dos meios disponíveis, têm essa obrigação), e para tal, serão requeridas ações que envolvam o uso da força em momentos específicos, haverá uma elevação do risco para o pessoal da missão. Portanto, se a MINUSTAH sofreu mais baixas provocadas por ações violentas do que as congêneres anteriores, isto foi devido à maior exposição de seu pessoal aos riscos inerentes das operações táticas conduzidas – com o uso explícito da força – para desarticular as gangues e outros grupos adversos que ameaçavam o restabelecimento e a estabilização da segurança no Haiti.

Como observado, no âmago desses fatores, aparece a questão do uso da força por tropas mantenedoras da paz, que está intrínseco apenas ao mandato da MINUSTAH e à forma como a mesma enfrentou as adversidades no terreno. O uso da força, contudo, obedece a certos critérios e são regulados pelas regras de engajamento da missão. Ademais, as tropas devem estar preparadas e capacitadas adequadamente, a fim de usar a força somente como,

onde e quando for necessário. Este tipo de preparação é focado em treinamento intensivo de táticas de guerra urbana, entre elas, o conceito de “Guerra em Três Quarteirões”, também conhecida como “*Three Block War*”<sup>315</sup>, empregado em cenários de potencial desordem pública e urbana, que é o caso do Haiti. É lógico que não se espera, nem se deseja que tropas mantenedoras da paz sejam obrigadas a usar a força em uma escala equivalente a uma operação de guerra, pois então, não haveria paz alguma a se manter ou a se impor. Contudo, quanto melhor preparadas as tropas estiverem para usar a força nos momentos necessários, menos provavelmente elas terão que usá-la.

De acordo com os dados analisados, verifica-se também que dois fatores externos às operações de manutenção da paz da ONU no Haiti – as eleições e a reforma da Polícia Nacional Haitiana – praticamente não variaram em relação às atribuições das operações de manutenção da paz, ao longo desses 16 anos (não contínuos) de interferência e/ou de ajuda estrangeira ao país (depende do ponto de vista). Tais fatores, que se desenrolaram no contexto político-social haitiano, foram monitorados e acompanhados com muito interesse e todo o auxílio possível, por parte não só das missões, mas de diversas outras agências da ONU e organizações internacionais. Entretanto, o que se pode notar é que as eleições haitianas continuam sendo um entrave tanto político quanto econômico ao país, em virtude da quantidade excessiva, dos encargos financeiros para a sua realização e do desgaste político causado por irregularidades e fraudes. Entre as tarefas atribuídas às missões, todas elas

---

<sup>315</sup> *Three Block War* ou “Guerra em Três Quarteirões” é um conceito atribuído ao General Charles C. Krulak do *Marine Corps* (Corpo de Fuzileiros Navais) dos Estados Unidos, divulgado em seu artigo intitulado “*The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War*”, publicado na *Marines Magazine* em janeiro de 1999. Em síntese, consiste na preparação e na adaptação das tropas para mudanças muito rápidas dos cenários urbanos em regiões conflituosas. Por exemplo, em um quarteirão as tropas podem estar prestando assistência humanitária ou patrulhando ostensivamente as ruas; passando para um quarteirão vizinho, as tropas podem estar lidando com distúrbios de ordem pública, manifestações com um pequeno grau de violência, em situações de garantia da lei e da ordem; e no terceiro quarteirão, as tropas podem estar efetivamente em guerra urbana contra uma milícia ou um grupo armado. Ver KRULAK, Charles. *The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War*. *Marines Magazine*, jan. 1999. Disponível em: [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic\\_corporal.htm](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm). Acesso em: 22 jan. 2010.

prestaram apoio operacional e logístico e proveram, dentro de suas possibilidades e recursos, a segurança durante o pleito.

O caso da reforma da Polícia Nacional Haitiana não é diferente. Desde a primeira operação de manutenção da paz no Haiti, a UNMIH, até a MINUSTAH, que se condiciona a presença internacional ao fortalecimento e à profissionalização da PNH, como um requisito indispensável para transformar a democracia haitiana em algo sustentável. Progressos foram feitos nesse sentido, mas o fato é que, como instituição, a PNH ainda apresenta fragilidades operacionais e logísticas difíceis de serem sanadas a curto prazo, como bem demonstrou o terremoto de 12 de janeiro. O seu efetivo tem aumentado nos últimos anos, mas ainda está longe de alcançar o número mágico de 14.000 homens, condição *sine qua non* para o reconhecimento de sua capacidade, a conclusão de sua reforma e, quem sabe, para a retirada de tropas internacionais do Haiti.

Em face da análise comparativa entre as operações de manutenção da paz da ONU no Haiti, conclui-se que a postura de uso da força adotada pela MINUSTAH foi sua maior singularidade, marcadamente nas operações anti-gangues realizadas entre 2005-2007, que contribuíram decisivamente para a pacificação do país. Em função desta singularidade, comprova-se, assim, que durante o processo de restauração e manutenção da paz conduzido pela MINUSTAH, no período de 2004 a 2010, o fator preponderante e determinante que contribuiu para a estabilização da situação de segurança no Haiti foi a autorização expressa, constante de seu mandato, para o uso da força pelas tropas mantenedoras da paz, segundo os termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

## 5 CONCLUSÃO

A importância das operações de manutenção da paz da ONU pode ser constatada de modo eficaz pelo fato de que elas não se encontram previstas no texto da Carta das Nações e, mesmo assim, tal circunstância não impediu que elas viessem a se revelar como um dos principais instrumentos da ONU em prol da paz e da segurança internacionais, a ponto de se confundirem com a própria Organização.

A manutenção da paz é uma das atividades mais notórias e das mais difíceis das Nações Unidas até porque, apesar de já ter seis décadas, a sua definição é objeto de contínua discussão e evolução. Os seus contornos variam de operação para operação e vogam ao sabor da vontade e empenho dos Estados-membros do Conselho de Segurança, principalmente dos membros permanentes. As fronteiras das operações de manutenção da paz foram-se alterando e tornando mais abrangentes: das simples missões de observação, com um reduzido número de efetivos e funções simples, a manutenção da paz evoluiu para missões complexas que implicam uma multiplicidade de tarefas e que chegam a congregar centenas ou milhares de efetivos.

A experiência das operações de manutenção da paz, nos anos 1990, permitiu ultrapassar o tabu relativo ao uso da força. A partir de *“Uma Agenda para Paz”*, as Nações Unidas demonstraram uma crescente vontade de usar a força em apoio aos seus objetivos. Neste documento, Boutros Boutros-Ghali propôs a criação de “unidades de imposição da paz”. Nesta época, as operações de manutenção da paz de segunda geração demonstraram as limitações dos princípios tradicionais das operações de primeira geração, durante os conflitos que emergiram no pós-Guerra Fria, em virtude do desdobramento de missões em ambientes voláteis, caracterizados por um consentimento limitado e onde, muitas vezes, o uso da força era necessário, mas normalmente não estava autorizado, para a defesa de populações civis.

Anos depois, Kofi Annan sugeriu a adoção de “operações de indução” e o Relatório Brahimi advogou a criação de forças robustas, ou “musculadas”, afirmando que os mandatos deveriam especificar o poder das operações de manutenção da paz para usar a força, quando necessário. Esta nova concepção de mandato e a tendência de uso da força caracterizaram a evolução das operações de manutenção da paz para a sua terceira geração.

Contudo, as operações de manutenção da paz e, conseqüentemente, o uso da força, propriamente dito, não podem ser encarados como um fim em si mesmos. A manutenção da paz permite que as partes em conflito ganhem tempo e tentem resolver suas diferenças, enquanto o uso da força só é cabível contra os “*spoilers*” deste processo, em cumprimento do mandato. Em alguns casos ainda se evidencia a tônica da incapacidade da ONU em resolver de forma definitiva os conflitos, embora a sua intervenção sirva seguramente para evitar maior perda de vidas humanas. Destarte, a manutenção da paz deve ser parte de um processo mais abrangente para impedir o reacender do conflito, promover a sua resolução (restabelecimento ou promoção da paz), a reconstrução e o desenvolvimento dos países devastados pelas partes beligerantes (consolidação ou construção da paz). Portanto, deve haver uma continuidade de esforços durante e após as atividades de manutenção da paz, o que exigirá das Nações Unidas uma definição clara das tarefas a serem executadas e, numa vertente mais prática, o provimento dos recursos humanos e materiais, aonde eles forem necessários.

O princípio de não uso da força exceto em legítima defesa remonta ao desdobramento da primeira Força de Paz das Nações Unidas (UNEF I), constituída por tropas mantenedoras da paz armadas, em 1956. Posteriormente, a noção de legítima defesa foi ampliada para incluir a oposição de uma operação de manutenção da paz contra ações que pudessem obstá-la de cumprir seus deveres sob um mandato do Conselho de Segurança. As operações de manutenção da paz da ONU não são uma ferramenta de imposição. Entretanto,

uma questão largamente difundida e compreendida é que elas podem usar a força no nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, se agindo em legítima defesa e na defesa do mandato.

Os cenários nos quais algumas operações de manutenção da paz da ONU são desdobradas têm se caracterizado, muitas vezes, pela presença de milícias, gangues armadas e outros “*spoilers*” que podem tentar solapar ativamente o processo de paz ou ameaçar a segurança da população civil. Em tais situações, o Conselho de Segurança tem atribuído mandatos “robustos” às operações de manutenção da paz, autorizando-as a “usar todos os meios necessários” para deter tentativas violentas de ruptura do processo político, proteger civis sob iminente ameaça de ataques e ajudar as autoridades nacionais na manutenção da lei e da ordem. De um modo geral, por meio do uso proativo da força em defesa de seus mandatos, estas operações, consideradas de terceira geração, têm sido bem-sucedidas nas tarefas de melhorar a situação de segurança e de criar um ambiente conducente para a consolidação da paz em prazo mais longo, nos países onde que elas estão presentes.

Embora no terreno elas possam parecer algumas vezes similares, as operações de manutenção da paz robustas, ou de terceira geração, não devem ser confundidas com a imposição da paz, conforme estipulado no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A manutenção da paz robusta envolve o uso da força no nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança e o consentimento do Estado anfitrião e/ou das partes principais em conflito. Em comparação, a imposição da paz não exige o consentimento das partes principais e, além do nível tático, pode envolver o uso da força nos níveis operacional e estratégico de uma campanha militar, o que é normalmente proibido para os Estados-membros da ONU, sob os termos do Artigo 2(4) da Carta, a menos que autorizado pelo Conselho de Segurança.

O uso da força por uma operação de manutenção da paz da ONU tem sempre implicações políticas e pode dar origem, com frequência, a ocorrências imprevistas.

Julgamentos concernentes ao seu uso necessitam ser feitos no nível apropriado, dentro de uma operação de manutenção da paz, e serem fundamentados em uma combinação de fatores, incluindo a capacitação da missão; a opinião pública doméstica e internacional; o impacto humanitário; a proteção da própria Força; a segurança do pessoal civil e militar; e, o mais importante, o efeito que tal ação terá no consentimento nacional e local para a missão.

As regras de engajamento de uma operação de paz são utilizadas para elucidar os diferentes níveis de força que podem ser usados em circunstâncias variadas, como cada nível de força deve ou deveria ser empregado e todas as autorizações que devem ser obtidas pelos comandantes. Nos ambientes voláteis e potencialmente perigosos, nos quais as operações de manutenção da paz contemporâneas são freqüentemente desdobradas, estas regras de engajamento devem ser robustas o suficiente para assegurar que as tropas mantenedoras da paz conservem a credibilidade e a liberdade de ação para implementarem os seus respectivos mandatos. Em cada nível específico, os comandantes militares devem zelar se as regras de engajamento estão sendo aplicadas uniformemente.

A partir dos casos examinados, o primeiro grupo de operações de manutenção da paz no Haiti e a MINUSTAH, o presente trabalho procurou analisar os fatores convergentes e/ou divergentes – especialmente o modo como o uso da força perpassou os dois objetos de estudo – que pudessem explicar como a MINUSTAH alcançou o atual estágio durante o processo de estabilização da situação de segurança no Haiti, em comparação ao primeiro grupo de operações de manutenção da paz realizadas na década de 1990.

Ao explorar mais de 200 anos da história haitiana, ficou evidente que a instabilidade político-social do Haiti remonta à época de sua independência ou mesmo do período colonial. As peculiaridades de sua história converteram a outrora “Pérola das Antilhas” no país mais pobre das Américas, com inúmeros problemas conjunturais, de cunho político, social, econômico, cultural, ambiental e securitário. Em face da complexidade do

Haiti, este estudo buscou apenas emitir uma luz adicional sobre o papel das operações de manutenção da paz na assistência ao governo e às instituições haitianas, visando a pacificação, a estabilização e a transição do país a um regime democrático. Na década de 1990, ao mesmo tempo em que os haitianos e a comunidade internacional abraçavam a causa de um governo republicano e democrático, as práticas vigentes da sociedade e da classe política haitiana desviavam-se dessa reivindicação. Esta particularidade não é um bom presságio para a construção da democracia no Haiti, onde a falta de um consenso para a melhoria de vida da população, de um modo geral, é um obstáculo principal para a sua institucionalização e para a manutenção de um ambiente seguro e estável.

A cultura haitiana também é um grande impedimento para a reforma democrática, particularmente no cumprimento e na imposição da lei. Na sociedade haitiana, dois níveis de violência pública afetam a estabilidade e a segurança: as atividades criminosas rotineiras e os crimes de motivação política. Embora, a partir de 2004, os prejuízos causados pelas atividades criminosas rotineiras tenham se reduzido, o tráfico ilegal de armas e drogas que transitam pelo Haiti permanece sendo um fator preocupante e de potencial desestabilização. Culturalmente, práticas populares embutidas na sociedade haitiana trazem à tona comportamentos calcados na violência física, como na possibilidade de vingança individual e na “justiça” promovida pela própria comunidade, por meio de linchamentos. Ademais, a erradicação da violência política no Haiti só será possível com a alteração de valores culturais. Enquanto os haitianos acreditarem que a intimidação ou o assassinato de figuras políticas é uma maneira efetiva para forçar mudanças sociais e de políticas governamentais, ela continuará.

A eficácia do primeiro grupo de operações de manutenção da paz no Haiti foi limitada por um fator adicional: o caráter *ad hoc* de suas Forças. No que diz respeito a essas missões, houve uma redução de contingentes durante e/ou em cada transição entre elas e o rodízio contínuo das Forças e de suas lideranças, em termos numéricos e representativos

(nacionalidade), o que, de fato, estorvou as performances dessas missões. Com o intuito de tentar estabilizar e garantir a segurança do Haiti, as primeiras operações de manutenção da paz no país trataram somente dos sintomas da desordem social e não as causas. Entre 1995 e 2004, a estabilidade e a segurança haitianas comprovaram ser temporárias em natureza, visto que foi necessário o desdobramento de outra operação de manutenção da paz no Haiti, a MINUSTAH.

Para responder a pergunta de como as operações de manutenção da paz contribuíram para que a situação de segurança do Haiti evoluísse até o presente, foi feito um levantamento de dados empíricos dessas operações, que foram agrupados e explorados dialeticamente, por meio de seis variáveis independentes, no confronto com os referidos objetos de estudo. Fruto dessa análise, encabeçada tanto por elementos inerentes às operações de manutenção da paz – como as características de seus mandatos, a composição das forças militares e policiais, o orçamento das missões e o número de mortos – quanto por elementos pertencentes ao contexto político-social haitiano – no caso as eleições haitianas realizadas no período das missões e a reforma da Polícia Nacional Haitiana – constatou-se que durante o processo de restauração e manutenção da paz conduzido pela MINUSTAH, na moldura temporal de 2004 a 2010, o fator preponderante e determinante que contribuiu para a estabilização da situação de segurança no Haiti foi a autorização expressa, constante de seu mandato, para o uso da força pelas tropas mantenedoras da paz, segundo os termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Em seus primeiros anos de atuação no Haiti (até o início de 2007), a MINUSTAH passou por um período difícil e desafiador. Prevista para ocorrer no último trimestre de 2005, a eleição presidencial foi repetidamente atrasada e a situação de segurança permaneceu bastante oscilante. A atitude mais robusta da MINUSTAH, com a execução de operações anti-gangues, desobstruiu o acesso a alguns dos bairros mais pobres e perigosos de Porto Príncipe,

mas o nível de violência política e criminal, incluindo casos de seqüestros quase que diários, permaneceram profundamente perturbadores. Para completar o quadro, pouco progresso foi feito na reforma da Polícia Nacional Haitiana e menos ainda na reforma do judiciário. No início da missão, o Haiti encontrava-se à beira do caos; três anos depois ele era um lugar um pouco mais seguro, mas cujo futuro de modo algum estava em segurança.

Atualmente, a MINUSTAH pode reivindicar um número significativo de realizações no Haiti, como os esforços políticos e logísticos que permitiram a eleição presidencial acontecer em 2006, com a participação do partido *Lavalas* e de René Préval; o relacionamento de trabalho muito mais profícuo com o governo de Préval; e a melhoria, de um modo geral, na situação de segurança da capital. Obviamente, alguns progressos também foram alcançados na reforma da polícia e do setor judiciário, embora as implementações de muitas medidas substantivas ainda estejam por fazer.

Algumas delas são a restauração do estado de direito em todo o Haiti, assim como a revisão de valores culturais por intermédio da educação, e a necessidade de construir instituições legítimas que se preocupem com as carências do povo haitiano. Para haver ordem social, as pessoas devem acreditar em seu sistema de governo e na sociedade em que vivem. Isto, para os haitianos, significa ter confiança nos resultados, não nas promessas. Até que os direitos humanos estejam garantidos e sustentados por um governo incorruptível, dedicado a tornar a vida melhor para todos, a estabilidade e a segurança do Haiti permanecerão problemáticas.

Contudo, a MINUSTAH e o Haiti ainda se defrontam com problemas severos, tais como a pobreza endêmica, a corrupção e a paralisia de órgãos governamentais, por diversos motivos. Enquanto a ameaça das gangues em Porto Príncipe retrocedeu, o desafio imposto pelo comércio ilegal e pelo tráfico de drogas permanece. Não está claro se o governo haitiano terá a capacidade de desenvolver as instituições burocráticas e de segurança capazes de lidar

com estas ameaças. Isto, certamente, criará uma dependência do governo em relação à MINUSTAH, que fortalecerá ainda mais a longevidade da missão. As conseqüências do terremoto de 12 de janeiro de 2010 ainda não são suficientemente conclusivas, mas se supõe que a situação socioeconômica e securitária do Haiti tenha regredido a patamares próximos daqueles encontrados no início da missão. Na falta de uma alternativa doméstica, a MINUSTAH já se expandiu e ampliou as suas atividades de caráter humanitário. Portanto, permanece incerto por quanto tempo mais o Conselho de Segurança terá que renovar o mandato da missão e, além disso, não é possível prever como isto afetará a evolução política do Haiti.

A paz que foi estabelecida no Haiti deve-se, em grande parte, ao mérito do trabalho da MINUSTAH ao longo dos últimos seis anos. Porém, é a natureza tênue desta paz que apresentará novos desafios para a missão e a sua capacidade de equilibrar a manutenção da segurança com o desenvolvimento de instituições necessárias para prevenir o Haiti de recair em seu passado turbulento. Embora a estabilização do Haiti, durante este período, tenha obtido notável progresso, os esforços de consolidação da paz só serão bem-sucedidos se houver o compromisso ininterrupto da comunidade internacional, por tempo indeterminado.

Por fim, está claro que o processo de consolidação da paz no Haiti, em seus diversos campos (político, social, econômico, ambiental e securitário), dependerá do engajamento contínuo da MINUSTAH, por tempo indefinido, no provimento e na manutenção da segurança interna e na preservação da estabilidade institucional do Haiti.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Org.). *Brasil em Missões de Paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005. 241 p.
- ALAGAPPA, Muthiah; INOGUCHI, Takashi (Ed.). *International Security Management and the United Nations*. Nova York: United Nations University Press, 1999. 489 p.
- ALVAREZ, José E. Legal Perspectives. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 58-81.
- ANNAN, Kofi A. Challenges of the New Peacekeeping. In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (Ed.). *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 1998. p. 169-188.
- ARISTIDE and the Endless Revolution. Direção: Nicolas Rossier. EUA: First Run Features, 2006. 1 DVD (82 min.), widescreen, son., colorido.
- BALLARD, John R. *Upholding Democracy: the United States Military Campaign in Haiti, 1994-1997*. Westport: Praeger, 1998. 265 p.
- BARROS, José D'Assunção. *O Projeto de Pesquisa em História: da escolha do tema ao quadro teórico*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007a. 236 p.
- \_\_\_\_\_. História Comparada: um novo modo de ver e fazer a História. *Revista de História Comparada*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jun. 2007b. Disponível em: <http://www.hcomparada.ifcs.ufrj.br/revistahc/vol1-n1-jun2007/mododever.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2009.
- BARTOLOMÉ, Mariano Cesar. *La Seguridad Internacional Post 11S: contenidos, debates y tendencias*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2006. 368 p.
- BAYLIS, John; SMITH, Steve (Ed.). *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. 811 p.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004. 325 p.
- BENTLEY, Kristina A.; SOUTHALL, Roger. *An African Peace Process: Mandela, South Africa and Burundi*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2005. Disponível em: <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=1922&freedownload=1>. Acesso em: 13 out. 2009.
- BETTATI, Mario. *O Direito de Ingerência: mutação da ordem internacional*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 352 p.
- BOSOER, Fabián; CALLE, Fabián (Org.). *2010: una agenda para la región*. Buenos Aires: Taeda, 2007. 620 p.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *Uma Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, restabelecimento e manutenção da paz*. Nova York: Nações Unidas, 1992. 57 p.

\_\_\_\_\_. *Suplemento a uma Agenda para a Paz*. 1995. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/95/PDF/N9508095.pdf?OpenElement>. Acesso em: 17 set. 2009.

BOWDEN, Mark. *Falcão Negro em Perigo: a história de uma guerra moderna*. São Paulo: Landscape, 2001. 462 p.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti e o seu Componente Militar. *O Anfíbio*, Rio de Janeiro, ano XXV, n. 24, p. 46-61, 2005.

BRAHIMI, Lakhdar. *Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas*. 2000. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2000/809](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2000/809). Acesso em: 9 set. 2009.

BRASIL. *Constituição*: República Federativa do Brasil. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Manual de Operações de Paz*. Brasília: [s.n.], 2001. 100 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: EGGCF, 2005. 21 p.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior da Armada. *Manual de Planejamento Operativo da Marinha*. EMA-331, v. 1, Processo de Planejamento Militar. Brasília: [s.n.], 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: [s.n.], 2008. 59 p.

BUSH, George. *New World Order*. Discurso proferido ao Congresso dos Estados Unidos, em 6 mar. 1991. Disponível em: <http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/pal10.htm>. Acesso em: 22 set. 2009.

BUSS, Terry F. *Haiti in the Balance: why foreign aid has failed and what we can do about it*. Washington: Brookings Institution Press, 2008. 230 p.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. *Em Nome da Democracia: a OEA e a crise haitiana - 1991-1994*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 1998. 240 p. (Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 2).

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências*. Curitiba: Juruá, 2007. 336 p.

CAVALCANTI, Carlos Alberto de Moraes. Angola e Moçambique: as operações de paz. *Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) Artigos*, Rio de Janeiro, v. 4, ano II, p. 1-16, out./dez. 2007.

CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION. *Annual Review of Global Peace Operations 2006*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006. 317 p.

CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION. *Annual Review of Global Peace Operations 2007*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007. 391 p.

CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION. *Annual Review of Global Peace Operations 2008*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2008. 375 p.

CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION. *Annual Review of Global Peace Operations 2009*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009. 384 p.

CHALK, Peter. *Australian Foreign and Defense Policy in the Wake of the 1999/2000 East Timor Intervention*. Santa Monica: RAND, 2001. 88 p.

CHESTERMAN, Simon. *Just War or Just Peace? Humanitarian intervention and international law*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 295 p.

\_\_\_\_\_. *You, The People: the United Nations, transitional administration, and state-building*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 296 p.

CHOMSKY, Noam. The “Noble Phase” and “Sainly Glow” of US Foreign Policy. In: CHOMSKY, Noam; FARMER, Paul; GOODMAN, Amy. *Getting Haiti Right This Time: the U.S. and the coup*. Monroe: Common Courage Press, 2004. p. 1-9.

CHOMSKY, Noam; FARMER, Paul; GOODMAN, Amy. *Getting Haiti Right This Time: the U.S. and the coup*. Monroe: Common Courage Press, 2004. 180 p.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 934 p.

COLOMBO, Cristóvão. *Diários da Descoberta da América: as quatro viagens e o testamento*. Porto Alegre: L&PM, 2005. 236 p. (Coleção L&PM pocket).

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO FORTE DE COPACABANA, 2., 2005, Rio de Janeiro. *Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2006. 117 p.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO FORTE DE COPACABANA, 3., 2006, Rio de Janeiro. *Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul / organizador: Wilhelm Hofmeister*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007. 188 p.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 2., 2007, Rio de Janeiro. *Estados Unidos: presente e desafios*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. 248 p.

COTTON, James. *East Timor, Australia and Regional Order: intervention and its aftermath in Southeast Asia*. Nova York: Routledge, 2004. 193 p.

DANIEL, Donald C. F.; TAFT, Patricia; WIHARTA, Sharon (Ed.). *Peace Operations: trends, progress, and prospects*. Washington: Georgetown University Press, 2008. 271 p.

DETIENNE, Marcel. *Comparar o Incomparável*. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2004. 149 p.

DIEHL, Paul F. *International Peacekeeping*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. 229 p.

\_\_\_\_\_. *Peace Operations*. Cambridge: Polity Press, 2008. 197 p.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e as Operações de Paz. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 303-337.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. *Making War and Building Peace: United Nations peace operations*. Princeton: Princeton University Press, 2006. 400 p.

DURCH, William J. (Ed.). *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*. Nova York: St. Martin's Press, 1996. 502 p.

DURCH, William J. et al. *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. Washington: The Henry L. Stimson Center, 2003. 142 p.

DURCH, William J. (Ed.). *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington: United States Institute of Peace, 2006. 653 p.

EVANS, Gareth J. *The Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington: Brookings Institution Press, 2008. 349 p.

FARMER, Paul. What Happened in Haiti? Where Past is Present. In: CHOMSKY, Noam; FARMER, Paul; GOODMAN, Amy. *Getting Haiti Right This Time: the U.S. and the coup*. Monroe: Common Courage Press, 2004. p. 11-36.

FETHERSTON, Ann Betts. *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*. Nova York: St. Martin's Press, 1994. 310 p.

FINDLAY, Trevor. *The Use of Force in UN Peace Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2002. 486 p.

FISHEL, John T.; SÁENZ, Andrés (Ed.). *Capacity Building for Peacekeeping: the case of Haiti*. Washington: National Defense University Press; Dulles: Potomac Books, 2007. 221 p.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999. 450 p. (Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco).

\_\_\_\_\_. *Brasil: 60 anos de operações de paz*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2009. 306 p.

FORTIN, Isabelle; PIERRE, Yves-François. *Haiti et la Reforme de la Police Nationale d'Haiti*. Ottawa: L'Institut Nord-Sud du Canada, 2008. Disponível em: <http://www.brasilhaiti.com/arquivos/INS%20-%20Haiti%20et%20la%20reform%20de%20la%20PNH.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2010.

FORTNA, Virginia Page. *Does Peacekeeping Work? Shaping belligerents' choices after civil war*. Princeton: Princeton University Press, 2008. 214 p.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. *Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas*. 8. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 255 p.

FUKUYAMA, Francis. *State-Building: governance and world order in the 21<sup>st</sup> century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004. 137 p.

GIRARD, Philippe R. *Clinton in Haiti: the 1994 U.S. invasion of Haiti*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004. 245 p.

GOFFREDO JR., Gustavo Sénéchal de. *Entre Poder e Direito: a tradição grotiana na política externa brasileira*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. 108 p. (Coleção Rio Branco).

GOODMAN, Amy. President Aristide in His Own Words: DN!'s Exclusive Interview, Part 1. In: CHOMSKY, Noam; FARMER, Paul; GOODMAN, Amy. *Getting Haiti Right This Time: the U.S. and the coup*. Monroe: Common Courage Press, 2004. p. 165-169.

GRANDELLE, Renato. Energia igual à de 30 bombas de Hiroshima. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14 jan. 2010. Seção O Mundo, p. 33.

GRAY, Christine D. *International Law and the Use of Force*. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. 455 p.

GROTIUS, Hugo. *O Direito da Guerra e da Paz*. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. v. 1 e v. 2. (Coleção clássicos do Direito Internacional).

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. 166 p.

HAITI. *Constituição da República do Haiti*. 10 mar. 1987. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Haiti/haiti1987.html>. Acesso em: 17 abr. 2010.

HALLWARD, Peter. *Damming the Flood: Haiti, Aristide, and the Politics of Containment*. Nova York: Verso, 2007. 442 p.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 268 p.

HIPPEL, Karin von. *Democracia pela Força: intervenção militar dos EUA no mundo pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2003. 265 p. (Coleção General Benício, 402).

HOWARD, Lise Morjé. *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 402 p.

HUSEK, Carlos Roberto. *A Nova (Des)ordem Internacional: ONU: uma vocação para a paz*. São Paulo: RCS Editora, 2007. 348 p.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. 91 p.

KAWAGUTI, Luis. *A República Negra: histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti*. São Paulo: Globo, 2006. 199 p.

KENKEL, Kai Michael. Global Player ou Espectador nas Margens? A “Responsabilidade de Proteger”: definição e implicações para o Brasil. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 6-57, dez. 2008.

KRETCHIK, Walter E. Haiti’s Quest for Democracy: historical overview. In: FISHEL, John T.; SÁENZ, Andrés (Ed.). *Capacity Building for Peacekeeping: the case of Haiti*. Washington: National Defense University Press; Dulles: Potomac Books, 2007. p. 8-34.

KRULAK, Charles C. The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War. *Marines Magazine*, jan. 1999. Disponível em: [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic\\_corporal.htm](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm). Acesso em: 22 jan. 2010.

LASMAR, Jorge Mascarenhas; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 199 p. (Coleção para entender).

LORENZ, Joseph P. *Peace, Power, and the United Nations: a security system for the twenty-first century*. Boulder: Westview Press, 1999. 185 p.

LUCK, Edward C. *UN Security Council: practice and promise*. Abingdon: Routledge, 2006. 186 p.

MACÍAS, Rody J. O Papel das Forças Armadas nas Operações de Paz da ONU. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO FORTE DE COPACABANA, 3., 2006, Rio de Janeiro. *Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul / organizador: Wilhelm Hofmeister*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007. p. 30-39.

MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História da Paz: os tratados que desenharam o planeta*. São Paulo: Contexto, 2008. 448 p.

MALAN, Mark. Peacekeeping in the New Millennium: towards “fourth generation” peace operations? *African Security Review*, v. 7, n. 3, 1998. Disponível em: <http://www.iss.co.za/pubs/asr/7no3/Malan.html>. Acesso em: 21 set. 2009.

MALONE, David M. *Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti*. Oxford: Caledon Press, 1998.

MALONE, David M. (Ed.). *The UN Security Council: from the Cold War to the 21<sup>st</sup> century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

MALONE, David M. Security Council. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 117-135.

MARIÑO, Horacio Sánchez. La Campaña de Haití: una experiencia sudamericana. In: BOSOER, Fabián; CALLE, Fabián (Org.). *2010: una agenda para la región*. Buenos Aires: Taeda, 2007. p. 425-457.

MARTINS, Carlos Eduardo. Consenso de Washington. In: SADER, Emir (Coord. geral). *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, 2006. p. 345-346.

MARTINS, Marília. Obama anuncia US\$ 100 milhões para o país. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15 jan. 2010. Seção O Mundo, p. 33.

MENDELSON-FORMAN, Johanna. Os Estados Unidos, as Nações Unidas e o Haiti: lições para a América Latina. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 2., 2007, Rio de Janeiro. *Estados Unidos: presente e desafios*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. 248 p.

NAÇÕES UNIDAS. *ABC das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas, 1997. 62 p.

NAPOLI, Joseph. The United States Role. In: FISHEL, John T.; SÁENZ, Andrés (Ed.). *Capacity Building for Peacekeeping: the case of Haiti*. Washington: National Defense University Press; Dulles: Potomac Books, 2007. p. 35-51.

NEWMAN, Edward. Secretary-General. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 175-192.

OAKLEY, Robert B.; DZIEDZIC, Michael J.; GOLDBERG, Eliot M. (Ed.). *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*. Washington: National Defense University Press, 1998. 573 p.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Org.). *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. 288 p.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. 356 p.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. 491 p.

O'NEILL, John Terence; REES, Nicholas. *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*. Abingdon: Routledge, 2005. 228 p.

OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (Ed.). *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 1998. 346 p.

PALESTRA: OPERAÇÃO DE PAZ NO HAITI, 2005, Brasília. *Palestra: Operação de Paz no Haiti*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2005. 38 p.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. 246 p.

PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. O Componente Militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Org.). *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. p. 167-184.

PESCHANSKI, João Alexandre. Haiti. In: SADER, Emir (Coord. geral). *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, 2006. p. 643-651.

PETERSON, M. J. General Assembly. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 97-116.

PINTO, Maria do Céu de Pinho Ferreira. *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz: e as actividades de peacekeeping doutras organizações internacionais*. Coimbra: Almedina, 2007. 312 p.

POULIGNY, Béatrice. *Peace Operations Seen from Below: UN missions and local people*. Bloomfield: Kumarian Press, 2006. 295 p.

RAMONET, Ignacio. *Guerras do Século XXI: novos temores e novas ameaças*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. 191 p.

ROBERTS, Adam. The United Nations and Humanitarian Intervention. In: WELSH, Jennifer M. (Ed.). *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 71-97.

RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança Internacional e Direitos Humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 277 p.

SADER, Emir (Coord. geral). *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, 2006. 1342 p.

SCARAMAL, Eliesse dos Santos Teixeira. *Haiti: fenomenologia de uma barbárie*. Goiânia: Cânone Editorial, 2006. 141 p.

SCOFIELD JR., Gilberto. Ajuda ao Haiti chega em migalhas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 jan. 2010. Seção O Mundo, p. 23.

SCOFIELD JR., Gilberto; GOIS, Chico de. Novo tremor assusta o Haiti e prejudica ação de resgate. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 jan. 2010. Seção O Mundo, p. 21.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Haiti: a soberania dos ditadores*. Porto Alegre: Sólivros, 1994.

\_\_\_\_\_. *Textos Fundamentais do Direito das Relações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2002. 373 p.

\_\_\_\_\_. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008. 386 p.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva (Org.). *Legislação Internacional*. 2. ed. ampl. e atual. Barueri, SP: Manole, 2009. 1408 p.

SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. *Dicionário de Relações Internacionais*. 2. ed. rev. e ampl. Barueri, SP: Manole, 2010. 306 p.

SMITH, Michael G.; DEE, Moreen. *Peacekeeping in East Timor: the path to independence*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003. 214 p.

SORENSEN, David S.; WOOD, Pia Christina (Ed.). *The Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era*. Abingdon: Frank Cass, 2005. 219 p.

TAYLOR, Paul; CURTIS, Devon. The United Nations. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (Ed.). *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 405-424.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Introdução: as guerras e as revoluções do século XX. In: TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos (Coord.). *Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX: as grandes transformações do mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004a. p. 2-12.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos (Coord.). *Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX: as grandes transformações do mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004a. 963 p.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos (Org.). *O Século Sombrio: uma história geral do século XX*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004b. 345 p.

TSCHUMI, André Vinícius. *Princípio da Segurança Coletiva e Manutenção da Paz Internacional*. Curitiba: Juruá, 2007. 312 p.

UNITED NATIONS. *Security Council Resolutions*. United Nations Documentation Centre. Disponíveis em: <http://www.un.org/documents/scres.htm>. Acesso em: 15 jan. 2009.

UNITED NATIONS. *Security Council Resolution 84/50*. 1950a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/064/97/IMG/NR006497.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *General Assembly Resolution 377 (V)*. 1950b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/IMG/NR005975.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *General Assembly Resolution 998/56 (ES-I)*. 1956a. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E). Acesso em: 18 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *General Assembly Resolution 1000/56 (ES-I)*. 1956b. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3354&Lang=E). Acesso em: 18 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *United Nations Peacekeeping Operations: information notes (update n. 2)*. Nova York: Department of Public Information, 1993a. 119 p.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 836/93*. 1993b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/330/21/IMG/N9333021.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 837/93*. 1993c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/332/32/IMG/N9333232.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 867/93*. 1993d. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/515/30/PDF/N9351530.pdf?OpenElement>. Acesso em: 1º dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 940/94*. 1994. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/PDF/N9431222.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the Question Concerning Haiti*. Security Council Document S/1995/46. 17 jan. 1995a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/014/25/PDF/N9501425.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Haiti*. Security Council Document S/1995/305. 13 abr. 1995b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/109/10/IMG/N9510910.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Haiti*. Security Council Document S/1995/614. 24 jul. 1995c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/614/01/PDF/N9561401.pdf?OpenElement>.

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/209/64/IMG/N9520964.pdf?OpenElement](http://ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/209/64/IMG/N9520964.pdf?OpenElement). Acesso em: 21 fev. 2010.

UNITED NATIONS. *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Haiti*. Security Council Document S/1995/922. 6 nov. 1995d. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/329/99/IMG/N9532999.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *The Blue Helmets: a review of United Nations peacekeeping*. 3<sup>rd</sup> ed. Nova York, 1996a.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. General Assembly Document A/51/1. 20 ago. 1996b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/211/90/IMG/N9621190.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Haiti*. Security Council Document S/1996/112. 14 fev. 1996c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/033/87/IMG/N9603387.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Haiti*. Security Council Document S/1996/416. 5 jun. 1996d. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/138/74/IMG/N9613874.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Haiti*. Security Council Document S/1996/813. 1º out. 1996e. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/255/96/IMG/N9625596.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Haiti*. Security Council Document S/1997/244. 24 mar. 1997a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/077/50/IMG/N9707750.pdf?OpenElement>. Acesso em: 23 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Haiti*. Security Council Document S/1997/564. 19 jul. 1997b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/183/45/IMG/N9718345.pdf?OpenElement>. Acesso em: 23 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Transition Mission in Haiti*. Security Council Document S/1997/832. 31 out. 1997c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/248/14/IMG/N9724814.pdf?OpenElement>. Acesso em: 23 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti*. Security Council Document S/1998/144. 20 fev. 1998a. Disponível em: <http://daccess->

[dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/039/10/IMG/N9803910.pdf?OpenElement](http://dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/039/10/IMG/N9803910.pdf?OpenElement). Acesso em: 21 fev. 2010.

UNITED NATIONS. *Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti*. Security Council Document S/1998/434. 28 maio 1998b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/134/87/IMG/N9813487.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti*. Security Council Document S/1998/796. 24 ago. 1998c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/245/59/IMG/N9824559.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti*. Security Council Document S/1998/1064. 11 nov. 1998d. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/336/77/IMG/N9833677.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 1265/99*. 1999a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/267/94/PDF/N9926794.pdf?OpenElement>. Acesso em: 28 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica*. General Assembly Document A/54/549. 15 nov. 1999b. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/54/549](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/549). Acesso em: 24 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*. Security Council Document S/1999/1257. 16 dez. 1999c. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1999/1257](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257). Acesso em: 24 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *United Nations Press Release SG/SM/7263 – AFR/196*: Kofi Annan emphasizes commitment to enabling UN never again to fail in protecting civilian population from genocide or mass slaughter. 16 dez. 1999d. Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991216.sgsm7263.doc.html>. Acesso em: 5 out. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti*. Security Council Document S/1999/181. 19 fev. 1999e. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/044/62/IMG/N9904462.pdf?OpenElement>. Acesso em: 23 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti*. Security Council Document S/1999/579. 19 maio 1999f. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/142/31/IMG/N9914231.pdf?OpenElement>. Acesso em: 23 dez. 2009.

UNITED NATIONS. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. General Assembly Document A/55/1. 30 ago. 2000a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/609/44/PDF/N0060944.pdf?OpenElement>. Acesso em: 28 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 1318/00*. 2000b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/634/66/PDF/N0063466.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 out. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the Implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. General Assembly Document A/55/502. 20 out. 2000c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/700/12/PDF/N0070012.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 out. 2009.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 1327/00*. 2000d. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/745/04/PDF/N0074504.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 out. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti*. Security Council Document S/2000/150. 25 fev. 2000e. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/316/03/IMG/N0031603.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 1353/01*. 2001a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/409/44/PDF/N0140944.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 out. 2009.

\_\_\_\_\_. *Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Nations Peace Operations*. General Assembly Document A/56/732. 21 dez. 2001b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/720/53/PDF/N0172053.pdf?OpenElement>. Acesso em: 9 out. 2009.

\_\_\_\_\_. *Third Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. Security Council Document S/2004/650. 16 ago. 2004a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/457/42/IMG/N0445742.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 out. 2009.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 1529/04*. 2004b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/254/10/PDF/N0425410.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Security Council Resolution 1542/04*. 2004c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 fev. 2010.

UNITED NATIONS. *Report of the Secretary-General on Haiti*. Security Council Document S/2004/300. 16 abr. 2004d. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/27/IMG/N0430427.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Interim Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2004/698. 30 ago. 2004e. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/469/28/IMG/N0446928.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2004/908. 18 nov. 2004f. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/604/32/PDF/N0460432.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2005/124. 25 fev. 2005a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/243/97/PDF/N0524397.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Security Council Mission to Haiti, 13 to 16 April 2005*. Security Council Document S/2005/302. 6 maio 2005b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/322/19/PDF/N0532219.pdf?OpenElement>. Acesso em: 5 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2005/313. 13 maio 2005c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/341/51/PDF/N0534151.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2005/631. 6 out. 2005d. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/533/60/PDF/N0553360.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2006/60. 2 fev. 2006a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/226/02/PDF/N0622602.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2006/592. 28 jul. 2006b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/441/61/IMG/N0644161.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2006/1003. 19 dez. 2006c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/1003/01/PDF/N06100301.pdf?OpenElement>.

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/661/77/PDF/N0666177.pdf?OpenElement](http://ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/661/77/PDF/N0666177.pdf?OpenElement). Acesso em: 21 fev. 2010.

UNITED NATIONS. *Security Council Resolution 1702/06*. 2006d. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/468/77/PDF/N0646877.pdf?OpenElement>. Acesso em: 5 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2007/503. 22 ago. 2007. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/463/77/PDF/N0746377.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *The United Nations Today*. Department of Public Information. Nova York, 2008a. 369 p.

\_\_\_\_\_. *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. 2008b. Disponível em: [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf). Acesso em: 21 set. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2008/202. 26 mar. 2008c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/282/68/PDF/N0828268.pdf?OpenElement>. Acesso em: 3 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2008/586. 27 ago. 2008d. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/466/45/PDF/N0846645.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 out. 2009.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2009/129. 6 mar. 2009a. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/253/44/PDF/N0925344.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Security Council Mission to Haiti (11 to 14 March 2009)*. Security Council Document S/2009/175. 3 abr. 2009b. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/290/34/PDF/N0929034.pdf?OpenElement>. Acesso em: 5 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2009/439. 1º set. 2009c. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/494/51/PDF/N0949451.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Security Council Document S/2010/200. 22 abr. 2010. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2010/200](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/200). Acesso em: 3 maio 2010.

- URQUHART, Brian. *Hammar skjold*. Nova York: W. W. Norton and Company, 1994. 631 p.
- UNITED STATES OF AMERICA. *Field Manual 100-23 Peace Operations*. Washington: US Army Headquarters, Department of the Army, 1994. Disponível em: [http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service\\_pubs/fm100\\_23.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/fm100_23.pdf). Acesso em: 15 abr. 2010.
- VERENHITACH, Gabriela Daou. *A MINUSTAH e a Política Externa Brasileira: motivações e conseqüências*. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração) – Programa de Pós-graduação em Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2008.
- WAACK, William. Conferências de Yalta e Potsdam (1945). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História da Paz: os tratados que desenharam o planeta*. São Paulo: Contexto, 2008. p. 269-295.
- WAPNER, Paul. Civil Society. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 254-263.
- WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. 810 p.
- WEISS, Thomas G. *Humanitarian Intervention: ideas in action*. Cambridge: Polity Press, 2007. 196 p.
- WELSH, Jennifer M. (Ed.). *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 234 p.
- WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: humanitarian intervention in international society*. Oxford: Oxford University Press, 2000. 336 p.
- WHEELER, Nicholas J.; BELLAMY, Alex J. Humanitarian Intervention in World Politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (Ed.). *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 555-578.
- WORLD BANK. *Social Resilience and State Fragility in Haiti*. Washington: The World Bank, 2007. 120 p. (World Bank Country Study).

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)