

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
POLÍTICA**

Anelise Gomes Vaz Kaminski

**AS LIMITAÇÕES DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS
DA ONU: O CASO DO HAITI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política sob orientação do Prof. Dr. Carlos Eduardo Sell.

Florianópolis
2011.

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da
Universidade Federal de Santa Catarina

K15l Kaminski, Anelise Gomes Vaz

As limitações das intervenções humanitárias da ONU
[dissertação]: o caso do Haiti / Anelise Gomes Vaz
Kaminski; orientador, Carlos Eduardo Sell. -
Florianópolis, SC, 2011. 140 p.: il., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas.
Programa de
Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia política. 2. Direitos humanos - Haiti.
3. Direitos civis - Haiti. 4. Movimentos de paz - Haiti.
- I.
- Sell, Carlos Eduardo. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Política.
- III. Título.

CDU 316

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao CNPq, pela bolsa concedida.

Sou muito grata ao Prof. Dr. Héctor Leis, pela orientação, pelo incentivo constante e pelos momentos de aprendizado. Gostaria também de expressar a minha gratidão ao Prof. Dr. Carlos Sell, pelo apoio e pela orientação na etapa final da minha dissertação.

Agradeço aos meus pais, pela minha formação, pelo carinho, e por me apoiarem em tudo o que faço. Ao Douglas, que no curso dessa dissertação se tornou meu marido e meu melhor leitor. Às minhas amigas de Mestrado, Aline, Cristiane e Hellen, por compartilharem essa trajetória comigo. Agradeço também aos meus gatos, pela companhia leal e ronronante nos momentos de estudo.

Por fim, agradeço a todas as pessoas queridas que, de um jeito ou de outro, fizeram parte desta história.

*Youn sèl nou fèb,
Ansanm, nou Fo,
Ansanm, ansam nou se lavalas.*

“Sozinhos somos fracos,
Juntos somos fortes,
Todos juntos somos correnteza.”

(Ditado popular do Haiti)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é realizar uma avaliação das ações da MINUSTAH no Haiti, desde seu início, em 2004 até as eleições presidenciais de 2010. A MINUSTAH (Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti) é uma operação de imposição da paz das Nações Unidas que busca restaurar a estabilidade política do país e auxiliar o governo haitiano a criar condições sustentáveis de autogovernança. A missão adquiriu especial importância após o terremoto de janeiro de 2010, quando as fragilidades do Estado haitiano se tornaram mais evidentes. O mandato da MINUSTAH divide suas funções em três áreas principais: segurança, processo político e direitos humanos. A avaliação é feita, neste trabalho, por meio de uma análise das ações da MINUSTAH em cada uma dessas áreas, apontando suas conquistas e seus fracassos. A pesquisa inicia com uma contextualização do processo de valorização dos direitos humanos no âmbito internacional, principalmente com o surgimento da ONU e de seus mecanismos de defesa desses direitos, como a Declaração Universal de Direito Humanos e as operações de paz. As mudanças sofridas pelo Estado-nação nas últimas décadas e as características dos conflitos do pós-Guerra Fria levaram a ONU a relativizar o conceito de soberania e a autorizar o uso da força em suas operações de paz de forma mais freqüente, de forma a evitar violações massivas dos direitos humanos. Crises humanitárias geralmente ocorrem em Estados Fracos e Falidos, e o trabalho explica em que medida o Haiti pode ser considerado um desses Estados, e quais os motivos que levaram o país a requisitar uma intervenção da ONU. Por meio de uma análise das ações da MINUSTAH desde sua criação até o final de 2010, constata-se que a Missão tem sido bem-sucedida nos campos da segurança e do processo político, mas tem encontrado dificuldades em traduzir essas conquistas para o campo dos direitos humanos. Percebe-se ainda que, para produzir melhorias sustentáveis nas condições sócio-econômicas dos haitianos, a Missão deve concentrar-se em funções de construção de Estado e de desenvolvimento de capacidade local, de forma a garantir resultados permanentes.

Palavras-chave: Haiti. Intervenções Humanitárias. Debilidade Estatal. Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti.

ABSTRACT

This paper aims to conduct an assessment of MINUSTAH's actions in Haiti, since its inception in 2004 until the 2010 presidential elections. MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti) is a UN's peace enforcement operation that seeks to restore the country's political stability and to assist the Haitian government on creating sustainable conditions for self-governance. The mission acquired special importance after the earthquake of January 2010, when the weaknesses of the Haitian state became more evident. MINUSTAH's mandate divides its functions into three main areas: security, political process and human rights. The assessment made in this work is through an analysis of the actions of MINUSTAH in each area, highlighting its achievements and its failures. The research starts by contextualizing the growing importance of human rights internationally, especially after the emergence of the UN and its mechanisms to defend those rights, such as the Universal Declaration of Human Rights and its peace operations. The changes undergone by the nation-state in the recent decades and the characteristics of the conflicts of the post-Cold War led the UN to consider the concept of sovereignty as relative and to authorize the use of force in its peacekeeping operations more often, in order to avoid serious violations of human rights. Humanitarian crises generally occur in Weak and Failed States, and this study explains the extent to which Haiti can be considered one of those States, and the reasons that led the country to request a UN intervention. An analysis of MINUSTAH's actions since its establishment until the end of 2010 made it clear that the Mission has been successful in the fields of security and the political process, but has had difficulties in translating these achievements into the field of human rights. It was also noted that, to produce sustainable improvements in the socioeconomic conditions of Haitians, the Mission should focus on state-building projects and on developing local capacity, in order to ensure permanent results.

Keywords: Haiti. Humanitarian Intervention. State Weakness. United Nations Stabilization Mission in Haiti.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de vulnerabilidade estatal do ano de 2010.....	57
Figura 2 - Mapa da República do Haiti.....	60
Figura 3 - Taxa de mortalidade infantil em países da América Latina e do Caribe.....	71
Figura 4 - Percentual de população de países da América Latina e do Caribe sem acesso à água potável.....	72
Figura 5 - Percentual de partos realizados por profissionais da saúde, em países da América Latina e do Caribe.....	72
Figura 6- Evolução do Índice de Atividade Comercial.....	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Classificação geral de países no ranking do Índice de Estados Falidos, do ano de 2010.....	69
Tabela 2 - Comparação entre alguns dados estatísticos da América Latina e Caribe e do Haiti.	73
Tabela 3 - Comparativo de indicadores entre países do Caribe.	74
Tabela 4 - Comparação entre dados estatísticos do Haiti e da República Dominicana.....	75
Tabela 5 - Taxas de crescimento anual do PIB e PIB per capita, de 2004 a 2010.....	116
Tabela 6 - Notas obtidas pelo Haiti, em cada ano, nos indicadores do Fundo para a Paz.....	119

LISTA DE SIGLAS

CARICOM: *Caribbean Community* (Comunidade do Caribe)

CEPAL: *Comisión Económica para América Latina y El Caribe*
(Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)

CIA: Central Intelligence Agency (Agência Central de Inteligência)

CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas

EUA: Estados Unidos da América

FMI: Fundo Monetário Internacional

ICISS: *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania de Estado)

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

MIF: Força Multinacional Interina

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

MIPONUH: Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti

OEA: Organização dos Estados Americanos

ONG: Organização Não-Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB: Produto Interno Bruto

PNH: Polícia Nacional Haitiana

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNICEF: *The United Nations Children's Fund* (Fundo das Nações Unidas para a Infância)

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

UNSMIH: *United Nations support mission in Haiti* (Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti)

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

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1: AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NO PÓS-GUERRA FRIA	23
1.1 AS NAÇÕES UNIDAS E A MANUTENÇÃO DA PAZ ...	23
1.1.1 A Declaração Universal de Direitos Humanos.....	24
1.1.2 A revalorização dos direitos humanos.....	27
1.2 O ESTADO EM UM MUNDO INTERDEPENDENTE	29
1.2.1 Categorias de Estados e o enfraquecimento estatal ...	29
1.2.2 A soberania como princípio vinculado aos direitos humanos.....	33
1.3 NOVOS CONFLITOS INTERNACIONAIS E AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS	35
1.3.1 A regularização do uso da força.....	36
1.3.2 As operações de imposição da paz	38
1.4 A DOCTRINA DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER	42
1.5 O DESAFIO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS: POLÊMICAS E DIFICULDADES	45
CAPÍTULO 2: DEBILIDADE ESTATAL E CONSTRUÇÃO DE ESTADOS.....	51
2.1 DEBILIDADE ESTATAL.....	51
2.1.1 Critérios de avaliação de força estatal.....	52
2.1.2 Indicadores	56
2.2 CONHECENDO O HAITI.....	59
2.2.1 O Haiti.....	59
2.2.2 Da independência à ocupação norte-americana	60
2.2.3 A ditadura Duvalier.....	62
2.2.4 Redemocratização, golpes, e a intervenção das Nações Unidas	64
2.3 O HAITI COMO ESTADO FRACO.....	68
2.4 INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS EM ESTADOS FRACOS	76
2.4.1 A construção de Estados	77
CAPÍTULO 3: A MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI – MINUSTAH	83

3.1 A MISSÃO	83
3.1.1 Antecedentes.....	83
3.1.2 Mandato	84
3.1.3 Composição	87
3.2 A AÇÃO DA MINUSTAH NO HAITI	89
3.2.1 Do início à estabilização	89
3.2.2 Do terremoto às eleições	98
3.3 SUCESSOS E FRACASSOS	104
3.3.1 Segurança.....	104
3.3.2 Processo Político	108
3.3.3 Direitos Humanos.....	111
3.3.4 Dados gerais.....	115
3.4 PERSPECTIVAS E LIMITAÇÕES	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS.....	134
ANEXO A	152

INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, o tema dos direitos humanos ressurgiu valorizado na temática mundial, reaquecendo os debates sobre as intervenções humanitárias e os limites da soberania estatal. As mudanças sofridas pela ordem internacional nas últimas décadas evidenciaram uma crescente interdependência entre os Estados, que perderam o monopólio de algumas de suas prerrogativas para agentes externos, como o mercado mundial e a mídia global. A ampla divulgação de violações de direitos humanos dentro de Estados soberanos, muitas vezes perpetradas pelos próprios governos, fomentou na comunidade internacional um consenso muito maior a respeito dos princípios de legitimidade política, e incentivou a defesa do que tem sido considerado, principalmente pela opinião pública mundial, um valor maior do que a soberania: a proteção da vida e da dignidade humanas.

As Nações Unidas passaram a se adaptar a essa nova perspectiva e a ignorar a tradicional fronteira entre o intraestatal e o internacional, relativizando o princípio da soberania diante dos desafios da atualidade. Entendeu-se que as ações desarmadas de assistência humanitária eram frequentemente incapazes de acessar as populações carentes de auxílio e socorro, principalmente em áreas sobre as quais o governo local tem pouco ou nenhum controle. As intervenções humanitárias surgem, portanto, como uma solução, ao impor o auxílio coercitivamente, pautando-se na convicção de que a proteção de indivíduos oprimidos e a imposição necessária da paz em zonas de conflitos justificam a exceção à regra de não-uso da força que costuma guiar as ações da ONU. Essas “missões de imposição da paz”, que podem ou não ter a anuência do Estado onde atuam, visam ampliar o alcance e a dimensão do auxílio à população em emergências humanitárias.

Desde a queda do muro de Berlim, a imensa maioria das crises internacionais girou em torno de Estados fracos ou falidos, que são Estados que carecem de capacidade institucional para cumprir suas funções de fornecimento de bens públicos e de proteção à vida de seus cidadãos. Muitos desses Estados são acometidos pelo caos, e perdem o controle de seus territórios e do monopólio da força. Além disso, eles se tornam um problema para a ordem internacional pelos desastres humanitários, emigrações de refugiados e crises gerais que

ultrapassam suas fronteiras, como os ocorridos nas últimas duas décadas na Somália, Camboja, Bósnia, Kosovo, Ruanda, Libéria, Serra Leoa, Congo e Timor Leste. A comunidade internacional interveio de diferentes maneiras em cada um desses casos e, por vezes, assumiu a função de governança dos protagonistas locais na tentativa de restabelecer a paz e fortalecer a capacidade administrativa do país ocupado.

O Haiti é um desses Estados altamente debilitados, com instituições frágeis e infraestrutura degradada, e sustenta, há décadas, não apenas uma situação de pobreza extrema, como também um histórico político de corrupção e autoritarismo. O fim da ditadura Duvalier no país, em 1986, deu lugar a uma alternância atrapalhada entre governos democráticos e militares, sem nenhuma melhora substancial na qualidade de vida da população. Eleito pela terceira vez em 2001, Jean-Bertrand Aristide iniciou seu mandato sob acusações de fraude no pleito. Nos últimos meses de 2003, a situação política se tornou praticamente insustentável, com manifestações que o acusavam de corrupção e envolvimento com o tráfico de drogas. Em 2004, com o governo já praticamente em colapso, milícias golpistas originárias da cidade de Gonaives, ao norte do Haiti, marcharam em direção à capital para forçar a renúncia de Aristide, que acabou exilado. De acordo com o sistema haitiano de sucessão, o presidente da corte suprema, Boniface Alexandre, assumiu o poder interinamente, e submeteu à ONU um pedido de assistência, que incluía a autorização para a entrada de tropas internacionais no país, para evitar que milícias rebeldes, guerrilheiros, gangues e o governo entrassem em choque e promovessem um massacre.

Assim, o Conselho de Segurança da ONU, na resolução 1529, criou a força multinacional interina (MIF), missão de imposição da paz. Um grupo de peritos da ONU, enviados ao Haiti recomendou a criação imediata de uma operação multidimensional de estabilização no país. Em 1º de junho de 2004, soldados brasileiros chegaram em Porto Príncipe para formar a força principal da recém-criada missão das nações unidas para estabilização do Haiti, a MINUSTAH. 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 (dissolvido por Aristide em 1995) e gangues que dominavam as favelas, e cujas ações políticas e criminosas às vezes se confundiam. O objetivo principal da Missão é a manutenção da

paz, o fortalecimento das instituições nacionais e regularização da ordem democrática, de modo a restabelecer a autonomia do país. A MINUSTAH vinha promovendo melhoras consideráveis nos índices de vulnerabilidade estatal do Haiti, e já programava uma mudança estrutural em sua configuração, quando o terremoto de janeiro de 2010 literalmente destruiu o país e aumentou consideravelmente os desafios de reconstrução e as carências da população.

Apesar de seu mandato abrangente, a MINUSTAH tem se deparado com inúmeros desafios no Haiti, muitos dos quais inerentes a qualquer intervenção estrangeira que pretenda provocar mudanças sustentáveis em um país, como, por exemplo, a dificuldade de modificar a mentalidade e o comportamento da população do país que se pretende fortalecer, condição indispensável para a retomada total de autonomia e auto-governança sem recaídas cíclicas ao estado de falência estatal. Além disso, embora a faceta assistencialista de missões como a MINUSTAH seja imprescindível, principalmente quando se considera a realidade haitiana, é essencial que se ajude o Haiti a desenvolver capacidade institucional para utilizar seus recursos de maneira mais eficiente e benéfica para toda a sociedade. Ou seja, trata-se de auxiliar o país no processo de reconstrução estatal, pois apenas com o estabelecimento de instituições fortes e autossuficientes os haitianos conseguirão manter as eventuais conquistas da MINUSTAH. Entretanto, são latentes os limites do poder estrangeiro de ajudar países a fortalecerem sua capacidade estatal, principalmente quando se tem em vista que, em nome da legitimidade e em consonância com as leis internacionais, qualquer governança externa deve ser transitória. Devido a isso, as administrações interinas costumam terminar suas missões precocemente, o que aumenta exponencialmente o risco de o país incorrer novamente à situação de colapso anterior. O desafio reside, portanto, na compreensão das capacidades e dos limites daquilo que a ajuda externa pode concretizar. É necessário analisar também o quão realistas são os objetivos da missão em face à realidade haitiana e quais as suas limitações no que se refere ao desafio de reerguer um país.

Este trabalho pretende, justamente, avaliar algumas das dificuldades enfrentadas pela MINUSTAH em sua missão no Haiti, principalmente a partir de suas ações em três campos principais: segurança, processo político e direitos humanos. O estudo dos sucessos e fracassos de uma missão desse porte é importante porque

pode ajudar a entender que ações, de fato, ajudam um país falido a se reerguer, se autogovernar, e ser capaz de proteger seus cidadãos por si só.

A metodologia utilizada para tal fim é essencialmente bibliográfica e documental. A análise bibliográfica possibilitou a construção de um aporte teórico sobre temas indispensáveis para a compreensão do problema em questão, tais como: direitos humanos, intervenções humanitárias, debilidade estatal e construção de Estados. A análise documental foi utilizada principalmente para a avaliação das ações recentes da MINUSTAH, e inclui pesquisas em documentos da ONU (principalmente as Resoluções do Conselho de Segurança e os Relatórios do Secretário-Geral referentes à MINUSTAH e ao Haiti), artigos e notícias da mídia em geral, e análises de outros estudiosos do tema.

O trabalho divide-se em três capítulos: um sobre as intervenções humanitárias, um sobre o conceito de debilidade estatal, e outro sobre a ação de MINUSTAH, com a conseqüente avaliação de sua efetividade. O primeiro versa sobre a revalorização dos direitos humanos no pós-Guerra Fria, que somada às mudanças sofridas pelo Estado-nação, acabou por relativizar o conceito de soberania. Fala ainda sobre a natureza dos novos conflitos internacionais, que forçaram a ONU a utilizar cada vez mais a força em suas missões para torná-las mais efetivas. Termina apresentando a Doutrina da Responsabilidade de Proteger, que legalizou essas ações no ordenamento jurídico internacional, e discutindo algumas das principais polêmicas e dificuldades das intervenções humanitárias.

O segundo capítulo explica o conceito de debilidade estatal, apresentando alguns critérios de avaliação. Um breve histórico do Haiti também é apresentado, de forma a mostrar que algumas das debilidades haitianas estão presentes em todos os momentos de sua história. A seguir passa-se a uma análise de indicadores do Haiti, pretendendo demonstrar em que medida o país pode, de fato, ser considerado um Estado fraco, falido, ou em colapso. Discorre-se, então, sobre as intervenções humanitárias em Estados fracos, e em como a construção de nações é importante para a sustentabilidade dos resultados alcançados.

O terceiro e último capítulo explica o que é a MINUSTAH, quais seus antecedentes, mandato e composição, e narra as ações da MINUSTAH e as principais ocorrências da história

haitiana desde o início da Missão. Faz-se, então, uma avaliação de efetividade da MINUSTAH a partir dos três principais campos definidos em seu mandato: segurança, processo político e direitos humanos. Por último, algumas perspectivas sobre o futuro da Missão e do Haiti.

CAPÍTULO 1: AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NO PÓS-GUERRA FRIA

1.1 AS NAÇÕES UNIDAS E A MANUTENÇÃO DA PAZ

As atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial fortaleceram o entendimento de que a sobrevivência da humanidade dependia do esforço conjunto e da colaboração de todos os países. A Liga das Nações, primeira tentativa de construção de uma entidade internacional que fosse capaz de evitar guerras, falhou, mas perdurava a ideia de uma organização internacional que contasse com a participação de todos os países na promoção da paz.

A Liga das Nações (ou Sociedade das Nações), fundada em 1919, tinha como objetivos principais a prevenção da guerra e a promoção de uma segurança coletiva, por meio de políticas de desarmamento e arbitragem de conflitos. Entretanto, a Liga não contava com uma estrutura à altura de suas ambições, e o contexto de nacionalismos exarcebados de seu tempo acabou por torná-la impotente. Embora tenha fracassado em evitar a guerra, a organização teve um importante papel na redução do tráfico internacional de ópio e na profilaxia de doenças em países pobres, dentre outros pequenos sucessos (ROBERTS, 1999). Tais realizações podem, por decerto, ter estimulado um novo esforço de cooperação internacional, que tomou forma na criação da ONU.

Mesmo antes do fim da guerra, os países aliados manifestaram a intenção de aperfeiçoar a experiência da Liga das Nações. Diferentemente do período pós-Primeira Guerra, quando ainda era possível iludir-se com a conveniência da velha ordem dos Estados, os horrores da Segunda Guerra Mundial incutiram na sociedade internacional a certeza de que um simples retorno à situação anterior não era viável e nem desejável. Assim, uma conferência realizada em São Francisco, em 1945, assentou a estrutura básica para um novo corpo internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU). A Carta das Nações Unidas - documento constitutivo que forma, estabelece e regula a organização - postula

que todos os Estados-membros¹ estão sujeitos aos seus artigos, e que suas determinações prevalecem sobre quaisquer outras obrigações advindas de outros tratados. Na leitura da Carta, percebe-se que a ONU foi fundada sobre três grandes pilares: a busca pela paz, a cooperação internacional, e a promoção dos direitos humanos. O documento estabeleceu ainda alguns princípios fundamentais, norteadores da Organização e dos Estados-membros, tais como: a igualdade soberana entre todos os Estados, o cumprimento de boa fé das obrigações contidas na Carta; a resolução pacífica de controvérsias internacionais, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais; a proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais; a assistência a todas as ações promovidas pelas Nações Unidas; a proibição de prestar auxílio a Estado contra o qual a Organização esteja agindo de modo preventivo ou coercitivo; e a proibição de intervenção, pela ONU, nos assuntos de competência essencialmente interna dos Estados, exceto por meio de medidas coercitivas previstas no capítulo VII da Carta².

1.1.1 A Declaração Universal de Direitos Humanos

Evitar uma nova guerra de proporções mundiais continuava sendo o objetivo em torno do qual a cooperação parecia vantajosa, mas os líderes fundadores entenderam que o respeito aos direitos naturais do homem era condição necessária para uma paz duradoura. Portanto, um dos primeiros atos da Assembleia Geral da ONU foi a proclamação, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Junto com a Carta da ONU, a Declaração Universal de Direitos Humanos impôs limites à maneira como os governos podem tratar seus cidadãos, e oficializa, na esfera normativa internacional, a prevalência dos direitos humanos sobre

¹ Fazem parte da ONU, atualmente, 192 países. Os cinco territórios excluídos, embora reconhecidos, são a Antártida (regulada pelo Tratado da Antártida), o Vaticano (que atua como observador da ONU), a Palestina (a Organização para a Libertação da Palestina – OLP- também atua como observadora) e o Saara Ocidental (território em disputa no Marrocos). Taiwan é considerado parte da República Popular da China.

² O capítulo VII, intitulado “Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”, institui a possibilidade do uso da força em casos de ameaça à paz e à segurança internacionais, quando meios não-coercitivos não lograrem resultados.

outros direitos dos Estados. A tese dos direitos humanos supõe, justamente, que acima de qualquer poder existem direitos irredutíveis. Lê-se em seu preâmbulo:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo;

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade, de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum;

Considerando essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra tirania e a opressão, (...) (ONU, 1948).

A Declaração inaugurou, assim, uma visão contemporânea de direitos humanos, agregando características a esses direitos que ampliam seu poder, tais como a universalidade, a imprescritibilidade, a inalienabilidade, a irrenunciabilidade, e a inviolabilidade. Sintetizou, ainda, pela primeira vez em nível internacional, os direitos humanos constantes em declarações precedentes.³ O preceito da universalidade - que significa que todos os humanos, em todas as partes do mundo, possuem direitos iguais simplesmente pelo fato de serem humanos - tem especial importância porque ignora quaisquer

³ As Declarações de direitos humanos mais importantes dos últimos séculos foram a Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Embora tenham representado um passo grandioso para a época, e tenham servido de inspirações para os movimentos futuros de defesa dos direitos humanos, essas declarações eram mais intencionais que práticas, e excluíam certos segmentos da população dos direitos civis, como mulheres, insanos, estrangeiros, prisioneiros. Segundo Hunt (2009), “Os direitos humanos só se tornam significativos quando ganham conteúdo político”.

diferenças nacionais, biológicas ou culturais na asserção desses direitos.

Em um sistema mundial onde até então somente os Estados eram considerados atores legítimos, surge o homem como sujeito capaz de denunciar maus-tratos do Estado perante organizações internacionais e outros Estados. Os julgamentos de Nuremberg, onde indivíduos foram julgados individualmente por atos que no passado seriam atribuídos ao Estado como entidade coletiva, estabeleceram o precedente de que indivíduos em posição de autoridade podem ser punidos por crimes contra a humanidade, e obrigaram a sociedade internacional a mudar sua compreensão sobre o lugar do indivíduo no Estado e a concluir que os governantes não podem violar os direitos individuais em nome de interesses coletivos.

Embora a Declaração Universal de Direitos Humanos represente a consolidação formal da importância que os direitos humanos adquiriram nos últimos séculos, e embora ainda seja o documento que estabelece o padrão de ações e discussões internacionais sobre o tema, ela é falha por não prever nenhum mecanismo de imposição dos direitos que prega. Em uma época de endurecimento das linhas de confronto da Guerra Fria, um documento que pretendesse impor obrigações morais aos países jamais seria aprovado. Por isso, na prática, a Declaração expressa mais um conjunto de aspirações que uma realidade alcançável, e sua aplicabilidade esteve sempre atada a considerações geopolíticas. Entretanto, apesar de suas limitações, a Declaração é importante por suas potencialidades e por ser a expressão máxima do aumento na consciência de direitos que ocorreu nos últimos três séculos.

Na verdade, todo o sistema de proteção aos direitos humanos das Nações Unidas dispõe de um instrumental normativo admirável, que não conta, porém, com mecanismos de implementação eficazes. Em função de embates políticos, alianças e antagonismos estratégicos comuns na comunidade internacional, a construção de cada elemento que pudesse, ainda que minimamente, fazer sombra à soberania absoluta dos Estados realizou-se sempre em meio a grandes dificuldades, exigindo flexibilidade e acomodações. É preciso, nesse sentido, entender as limitações da ONU, sem ignorar sua importância.

Além disso, logo após sua criação, a ONU se viu no centro de um embate político entre as duas maiores potências e seus aliados, o que congelava a defesa dos direitos e liberdades individuais e

tornava o sistema de segurança coletiva praticamente inoperante. Um e outro lado apelavam para as normas de direitos humanos quando convinha acusar o oponente, mas ao mesmo tempo não se tomava nenhuma medida concreta para não abrir precedentes que pudessem prejudicá-los em outras ocasiões. O uso persistente do veto no Conselho de Segurança da ONU e o clientelismo das grandes potências tornavam a organização incapaz de agir mais concretamente na prevenção de conflitos. “Ao longo do período que se estende do final da Segunda Guerra Mundial até 1989, (...), ocorreram mais de duas centenas de guerras civis, mescladas com guerras internacionais, gerando mais de 25 milhões de mortos e provocando a existência de mais de 25 milhões de refugiados, que tiveram que fugir de suas casas, de seus países” (SEITENFUS, 2005, p. 178). Em todos os casos, as Nações Unidas pouco ou nada puderam fazer além de eventualmente enviar missões de auxílio humanitário que apenas de aliviavam o sofrimento dos envolvidos com suprimentos e cuidados médicos. A preocupação com as soberanias nacionais era tão arraigada naquela época que os mecanismos criados para lidar com denúncias de violações de direitos humanos eram de caráter confidencial, e a punição máxima aplicada ao Estado infrator era trazer a público essas denúncias.

1.1.2 A revalorização dos direitos humanos

Com o fim da Guerra Fria, o *status* das Nações Unidas cresceu consideravelmente, e a comunidade internacional desenvolveu, aos poucos, um consenso muito maior a respeito dos princípios de legitimidade política, incentivando a defesa do que tem sido considerado, principalmente pela opinião pública, um valor maior do que a política de poder que predominava até então: a proteção da vida e da dignidade humanas. A ONU adquiriu mais liberdade para atuar mais assertivamente na promoção e manutenção da paz e da segurança internacionais.

A globalização e o desenvolvimento e difusão da mídia também tiveram um papel importante no ressurgimento das discussões sobre direitos humanos, já que o acesso mais fácil e rápido a informações conscientizou as pessoas sobre atrocidades

cometidas ao redor do globo, e governos indiferentes passaram a ser criticados. A diminuição das distâncias internacionalizou fenômenos antes localizados, transferindo os efeitos do local e do nacional para o internacional, ocasionando uma mudança na agenda mundial. Segundo Hunt (2009), um paradoxo entre distância e proximidade entrou em ação nos tempos modernos. Por um lado, a evolução dos meios de comunicação tornou possível que mais pessoas sintam empatia por aqueles que vivem em lugares distantes. Por outro lado, muitos relatos são de casos, como o de Ruanda, em que vizinhos matam-se brutalmente por motivos étnicos ou políticos. Hunt explica ainda que “(...) qualquer relato de mudança histórica deve, no fim das contas, explicar a alteração das mentes individuais” (HUNT, 2009, p. 33). Assim como os romances do século XVIII criaram empatia no crescente número de leitores através da identificação com os personagens, o enfoque recente nos direitos humanos pode ser explicado, também, pelas mudanças tecnológicas e midiáticas, que permitem experiências culturais mais amplas e estendem o alcance de empatia. Além disso, o fim da Guerra Fria eliminou uma distinção que era marcante em sua época, o que fez com que o mundo parecesse, virtualmente, mais igual e, portanto, transformando o outro distante em semelhante.

As discussões sobre direitos humanos se tornaram mais frequentes em foros internacionais. No entanto, o interesse renovado pelas questões humanitárias defrontou-se com o novo caráter dos conflitos internacionais, nos quais os meios tradicionais de contenção da violência - como as forças de paz, as ONGs de assistência humanitária e mesmo as regras de direito humanitário - tornaram-se insuficientes (RODRIGUES, 2000).

1.2 O ESTADO EM UM MUNDO INTERDEPENDENTE

As mudanças no contexto internacional causadas pela crescente interdependência das sociedades ⁴, pela globalização recente e pela ordem política do Pós-Guerra Fria motivaram a percepção comum de que o Estado vem perdendo poder. Embora ainda seja a principal autoridade política da arena internacional, o Estado, em muitas áreas, compartilha suas prerrogativas originais com outros sujeitos internacionais, ou as vê vinculadas à anuência destes.

Susan Strange (2003) afirma que no decorrer do último quarto de século, importantes alterações no processo produtivo deslocaram o poder do Estado para o mercado mundial. A figura do Estado perdeu o posto de protagonista do sistema internacional para as corporações internacionais e outros atores não-estatais que influenciam de modo crescente a estrutura política mundial. A autora constata que o Estado é atualmente incapaz de exercer muitas de suas funções tradicionalmente básicas, como a correção de tendências cíclicas do mercado, a capacidade de manter o valor da moeda, e mesmo o uso legítimo da violência, muitas vezes disputado com organizações criminosas organizadas. Observa-se, então, a dispersão de estruturas da sociedade global — segurança, conhecimento, produção e dinheiro — através de territórios nacionais.

1.2.1 Categorias de Estados e o enfraquecimento estatal

Segundo Robert Cooper (2003), a ordem internacional contemporânea caracteriza-se pela convivência de vários “mundos”: o pré-moderno, o moderno, e o pós-moderno. O mundo pré-moderno seria o de Estados (ou pré-Estados) que mal conseguem sustentar o *status* de Estado, por terem estruturas frágeis e serem incapazes de

⁴ Autores como Joseph Nye e Robert Keohane, já desde a década de 1970, chamam a atenção para o fenômeno de interdependência causado pelos processos de globalização. Em seu livro “*Governance in a globalizing world*”, Nye faz ainda uma distinção entre globalização e globalismo, explicando que, enquanto globalismo se refere às interconexões políticas, econômicas e culturais que atravessam fronteiras, embora sem ser universais, globalização se refere à dinâmica e à velocidade das mudanças oriundas do globalismo (NYE, 2000).

manter a ordem e a paz interna. Estados modernos são majoritariamente organizados, embora ainda apegado ao antigo conceito de soberania, pois insiste em uma clara divisão entre assuntos domésticos e assuntos internacionais e é relutante quanto a qualquer tipo de interferência. Estados pós-modernos, por sua vez, rejeitam a força como instrumento de resolução de disputas, e não enfatizam a soberania ou a separação do doméstico e internacional⁵. O monopólio legítimo do uso da força encontra limites na interferência mútua e nas restrições internacionais autoimpostas pelo próprio Estado. A segurança é garantida por meio da transparência, e esta pela interdependência. Além disso, a mídia, a opinião pública e os interesses de grupos particulares são fatores tão determinantes para a elaboração de políticas quanto o interesse nacional, o que ajuda a explicar o caráter pacífico desses países⁶.

Leis e Viola se referem a esses Estados pós-modernos quando explicam que vivemos uma hegemonia das democracias de mercado: “(...) existe claramente um pólo central do mundo constituído pelo vasto mapa das democracias de mercado consolidadas, que têm entre si vínculos econômicos, políticos e militares muito robustos (LEIS; VIOLA, 2007, p. 50)”. Democracias de mercado são descritas ainda como aquelas que priorizam o agente individual nas decisões alocativas e na distribuição de riqueza, sob um governo da lei, com eleições livres e competitivas, alternância no poder, liberdade política e civil, e garantias constitucionais contra os abusos do poder. Essa valorização do agente individual é uma consequência da aplicação de princípios pós-modernos no âmbito estatal, que também pulveriza a antiga divisão entre o doméstico e o internacional⁷ e prioriza o governo pela lei ao invés da força. “O Estado pós-moderno é aquele que acima de tudo valoriza o indivíduo, o que explica seu caráter contrário à guerra. A guerra é essencialmente uma atividade coletiva (...)” (COOPER, 2003, p. 51). Para Leis e Viola, os demais países que compõem o sistema mundial

⁵ O melhor exemplo de sistema de mundo pós-moderno é a União Europeia, inspirada a partir do fracasso da ordem moderna, do sistema de balança de poder que cessou de funcionar e do Estado-nação que levou o nacionalismo a extremos destrutivos.

⁶ A chamada “paz democrática” – ou seja, a concepção de que democracias consolidadas não fazem guerra entre si – é apontada por Leis e Viola (2007) como uma característica fundamental do sistema de segurança internacional contemporâneo.

⁷ A Corte Internacional de Justiça é um bom exemplo da quebra pós-moderna da divisão entre as esferas doméstica e internacional.

seriam: democracias em consolidação; não-democracias em rota de aproximação; países que contestam a hegemonia das democracias de mercado; e países irrelevantes, por não serem democracias e não possuírem quaisquer recursos de poder, sendo, muitos deles, Estados falidos ou fracassados.

O relacionamento entre essas diferentes categorias de Estados requer, segundo Cooper, um nível de colaboração internacional que pressupõe o fim da soberania absoluta. Nos dias de hoje, conflitos, mísseis, terroristas e danos ambientais habitualmente oriundos de países não-democráticos e irrelevantes – ou pré-modernos – ignoram fronteiras, minando as certezas familiares da Guerra Fria e sua dinâmica de alianças. “O Estado de antigamente, mestre soberano de seu próprio território, capaz de fazer aquilo que escolheu, sem qualquer tipo de interferência externa sofreu modificações substanciais” (COOPER, 2003, p. 44). A opinião pública também tem exercido crescente pressão sobre as políticas nacionais, e é particularmente importante em democracias consolidadas. Antigamente, zonas de caos e conflito ficavam isoladas do resto do mundo, mas não hoje, quando imagens televisivas levam o sofrimento desses povos ainda mais longe, comovendo populações de países distantes, que incitam seus governos a agirem.⁸ A seguinte fala de Tony Blair, a respeito da limpeza étnica que ocorria na antiga Iugoslávia, expressa bem esse novo impulso em prol dos direitos humanos:

Temos que entrar no novo milênio fazendo com que as ditaduras saibam que a limpeza étnica não será aprovada. E se nós lutamos, não é por imperativos territoriais, mas por valores. Por um novo internacionalismo onde a repressão brutal de grupos étnicos não será tolerada. Por um mundo onde aqueles responsáveis por crimes não terão onde se esconder (BLAIR, Tony, 1998, *apud* COOPER, 2003, p. 60).

⁸ Esse fenômeno de influência da mídia na condução de políticas internacionais se tornou conhecido na ciência política como “Efeito CNN”. Para saber mais, ver: LIVINGSTON, 1997.

Jürgen Habermas justificou sua defesa da ação militar da OTAN em Kosovo por meio de ampla argumentação teórica, que focava, principalmente, a mudança na condição do Estado no mundo contemporâneo. Assim como os autores já citados, ele acredita que o Estado nacional de modelo westfaliano, predominante no mundo todo, tem sofrido diversas alterações devido à globalização e à dissipação dos limites espaciais e temporais de antigamente. Em sua visão, o mercado assume cada vez mais funções que tradicionalmente pertenciam ao Estado, que “se vê atropelado e enfraquecido pelos processos de globalização” (HABERMAS, 2007a, p. 148).

Os ‘debates sobre a situação atual’ que conduzimos hoje tornam evidente a cisão sempre maior entre os limitados espaços de ação circunscritos aos estados nacionais, de um lado, e os imperativos globais, ou seja, os imperativos econômicos que praticamente não se podem mais influenciar por meios políticos, de outro (HABERMAS, 2007a, p. 146).

Segundo Habermas, processos supranacionais irrefreáveis enfraquecem o controle do Estado sobre suas fronteiras de maneiras diversas, e põem em questão o modelo em que os limites espaciais da sociedade correspondem às fronteiras nacionais. O poder do Estado diminui porque a tomada de decisões depende cada vez mais da esfera global.

A globalização pressiona do mesmo modo o Estado nacional a se abrir internamente para a pluralidade de modos de vida estrangeiros ou de novas culturas. Ao mesmo tempo, ela limita de tal modo o âmbito de ação dos governos nacionais, que o Estado soberano também tem de se abrir para fora diante de administrações internacionais (HABERMAS, 2001, p. 107).

Uma das formas de solucionar o problema do enfraquecimento estatal frente às novas dinâmicas internacionais do mercado seria formar cidadãos aptos a exercer politicamente, no plano internacional, funções que costumavam pertencer ao Estado, capazes de agir com certa consciência política, desenvolvendo uma nova dinâmica de cooperação internacional, mantendo o Estado-nação como ator principal. Habermas aponta ainda, como consequência da situação atual do Estado, algumas restrições à soberania. Outrora absoluta e inviolável, ela passa a ser limitada pelo respeito aos direitos humanos. Disso depreende-se o fato de que a soberania pode ser relativizada e violada quando um Estado não é capaz de cumprir sua função precípua de proteger seus cidadãos ou quando, ainda, o próprio governo é agente de graves violações dos direitos fundamentais de seu povo. A autonomia do Estado deve depender, idealmente, da autonomia que os indivíduos lhe concedem.

1.2.2 A soberania como princípio vinculado aos direitos humanos

Entender as mudanças pelas quais passou o sistema internacional desde o fim da Guerra Fria é importante porque muitos autores costumam contestar as intervenções humanitárias com base no princípio da soberania. Entretanto, considerando a natureza atual do sistema mundial e a crescente interdependência entre os países, é natural aceitar que os princípios que regem as relações entre eles também sofram alterações, de modo a preservar a paz e a comportar melhor as demandas da sociedade global. Na medida em que as fronteiras estatais não mais coincidem com a extensão da autoridade política e do poder dos governos nacionais sobre a economia e a sociedade, a soberania deixa de ser uma assimetria perfeita entre a extensão do poder e a extensão das fronteiras e passa a ser atrelada a certas condições.

Atualmente, no que se refere aos direitos humanos, o entendimento predominante é o de que o direito de um governo de agir como bem entender não pode ultrapassar os limites do direito de seus cidadãos à vida e à dignidade.

De um ponto de vista ético, governos são, internacional e domesticamente, meros agentes do povo. Conseqüentemente, seus direitos internacionais derivam dos direitos dos indivíduos que habitam no Estado e o constituem (UETA, 2006, p.107).

Afora isso, a existência de regras e códigos internacionais torna questionável a realidade de uma autonomia estatal absoluta. A noção de que não há poder acima dos Estados impossibilitaria a própria existência do Direito Internacional. Como existem, de fato, normas às quais Estados soberanos se submetem no plano internacional, resta entender a soberania como prerrogativa de não se subordinar ao poder de entidade semelhante, ou seja, pode haver subordinação, mas não em relação a outro Estado soberano. De fato, o artigo 2.1 da Carta da Organização das Nações Unidas, consagra o princípio de igualdade soberana entre os Estados, e o artigo 2.2 permite entender que os desígnios de leis ou entidades oriundas de sua coletividade possam estar acima deles⁹. O Direito Internacional seria, portanto, única autoridade acima do Estado, conservando este sua soberania perante outros Estados.

Ficam reveladas duas acepções essenciais da soberania, uma de fundo, outra de forma. A primeira reconhece que a soberania dos estados é variável, dependendo da quantidade e qualidade das obrigações assumidas. A segunda mostra que no discurso normativo a soberania também é vista como a característica marcante do Estado sujeito de direito internacional (face jurídica do estado político) (LUPI, 2003, p. 11).

É importante salientar que, embora o preceito da soberania possa servir de pretexto para que um governo se esquive de proteger seus cidadãos ou mesmo seja seu agressor, ele também pode proteger um país contra uma intervenção com motivos

⁹ “2.1 A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros; 2.2 Todos os Membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta” (ONU, 1945).

geopolíticas praticada por um Estado mais forte. Por isso, apesar da necessidade incontestável de ingerência externa quando houver agressões à vida e à dignidade humanas, casos específicos devem ser considerados dentro de um contexto mais amplo. Isso evidencia, por fim, que não se discute o fim da soberania, e sim sua subordinação ao Direito Internacional e relativização ante os novos desafios do sistema mundial e as exigências cada vez maiores da sociedade civil, da mídia, e de grupos transnacionais que exigem dos Estados nacionais maior atenção a temas como meio ambiente e direitos humanos.

1.3 NOVOS CONFLITOS INTERNACIONAIS E AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Com o fim da Guerra Fria, o tema dos direitos humanos ressurgiu valorizado na temática mundial, reacendendo os debates sobre as intervenções humanitárias e os limites da soberania estatal. Até então, a disputa ideológica entre EUA e URSS congelava a discussão sobre os direitos e liberdades individuais. A queda do muro de Berlim inaugurou um mundo sem barreiras político-ideológicas, o que permitiu a expansão da democracia e do desenvolvimento econômico (LEIS, 2002). O otimismo que se seguiu após a queda do Muro de Berlim se materializou nas demandas por formas mais eficientes de aplicação das normas internacionais e na maior percepção da existência de problemas que ultrapassam fronteiras nacionais, como o meio ambiente e os direitos humanos. Por meio de assembleias e convenções da ONU, o consenso em torno da necessidade de cooperação global para a resolução desses temas concretizou-se, e a comunidade internacional passou a agir de forma mais impositiva na repressão a situações de violência que acontecem dentro de territórios soberanos. Entretanto, o interesse renovado pelas questões humanitárias defrontou-se com o novo caráter dos conflitos internacionais, nos quais os meios tradicionais de contenção da violência - como as forças de paz, as ONGs de direitos humanos e mesmo as regras de direito humanitário - eram insuficientes (RODRIGUES, 2002).

As guerras tradicionais, entre Estados soberanos, cederam lugar a conflitos civis de alcance difuso, com conseqüências que

ultrapassam fronteiras nacionais, e por vezes situações de flagrantes opressões de governos a minorias. As ações desarmadas de assistência humanitária viram-se frequentemente incapazes de responder efetivamente a uma crise, ou mesmo impedidas de acessar as populações carentes de auxílio e socorro. Ao mesmo tempo, a opinião pública, cada vez mais sensibilizada com situações de catástrofes humanitárias, exercia pressão sobre seus governos para que agissem em prol das populações afetadas pelas crises.

1.3.1 A regularização do uso da força

A Carta da ONU proíbe expressamente o uso da força no relacionamento entre os Estados e intervenções de qualquer tipo. A exceção, prevista no capítulo VII, pode ocorrer quando autorizada pelo Conselho de Segurança, em situações de ameaça à segurança internacional. Apesar de que, no momento histórico em que a Carta foi redigida, a preocupação com a soberania superava a preocupação com os direitos humanos, o próprio artigo 2.7 da Carta esclarece que o princípio da não-intervenção “não prejudicará a aplicação de medidas coercitivas sob o capítulo VII” (ONU, 1945). Além disso, as inquestionáveis mudanças sofridas pela ordem internacional desde 1945, ano de fundação da ONU, pareciam justificar o questionamento do dispositivo sobre a proibição do uso da força, ao mesmo tempo em que o recrudescimento dos mecanismos de defesa dos direitos humanos era uma exigência dos novos tempos.

As Nações Unidas adotaram essa nova perspectiva e passaram a ignorar a tradicional fronteira entre o intraestatal e o internacional. Em “Uma Agenda para a Paz”, do ex-secretário-geral da ONU, Boutros-Ghali, o princípio de soberania é relativizado diante dos desafios da atualidade:

(...) o momento da soberania absoluta e exclusiva passou, (...). Hoje os governantes de Estado devem compreendê-la assim, e contrapesar a necessidade de uma boa gestão interna com as exigências de um mundo cada vez mais interdependente (BOUTROS-GHALI, 1992).

Neste documento são apresentadas ainda as medidas que as Nações Unidas deveriam tomar para a manutenção da paz, incluindo mudanças nas forças de paz e o possível uso da força como meio de atingir seus objetivos¹⁰.

As operações de paz das Nações Unidas se intensificaram nos anos 90. Depois dos incidentes na Bósnia e na Somália, em que os chamados “capacetes azuis” das missões de paz foram atacados, tornou-se praxe nas operações que se seguiram a autorização do uso de todos os meios necessários para atingir os objetivos de manutenção da paz. O Conselho de Segurança entendeu que o desrespeito pelos direitos humanos ameaçava a paz internacional, e autorizou ações militares com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas como resposta a cinco crises humanitárias do período: Iraque em 1991, Somália e Iugoslávia em 1992, e Haiti e Ruanda em 1994 (RODRIGUES, 2000).

Desta forma, a prática da intervenção humanitária¹¹ surge como instrumento de auxílio humanitário coercitivo, quando o governo local não consegue, ou não deseja, pôr fim às violações de direitos humanos e à situação de violência presentes em seu território. O desrespeito ao princípio de soberania é justificado, então, pela necessidade de socorrer a população e de evitar o alastramento tanto dos conflitos quanto de suas conseqüências diretas, como as levas de refugiados para países vizinhos. Embora muito se discuta se a autorização do Estado-alvo descaracteriza ou não uma ação como intervenção humanitária, neste trabalho entende-se que, de acordo com a definição da ONU, toda atividade humanitária que utilize medidas coercitivas é uma intervenção humanitária (ou, no termo original, uma operação de imposição da paz). Por sua vez, a assistência humanitária é sempre desarmada e revestida de um caráter imparcial.

¹⁰ Em “Uma Agenda para a Paz” (1992) e em “Suplemento de uma Agenda para a Paz” (1995), Boutros-Ghali classificou as atividades no campo da paz realizadas pelas Nações Unidas em cinco categorias: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, imposição da paz e consolidação da paz. A nova terminologia, mais abrangente, incluía o possível uso da força nas operações de imposição da paz.

¹¹ É importante distinguir entre os conceitos de intervenção e ingerência, muitas vezes tomados como sinônimos. Ambos significam uma intromissão em território estrangeiro; todavia, a ingerência é ilícita, enquanto a intervenção é sempre lícita, amparada pelo sistema jurídico internacional.

1.3.2 As operações de imposição da paz

Uma descrição mais clara das atividades realizadas pelas Nações Unidas nos campos da paz e da segurança surge em “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, de 1995:

As Nações Unidas têm desenvolvido uma série de instrumentos para controlar e resolver conflitos entre e dentro de Estados. Os mais importantes deles são diplomacia preventiva e pacificação; manutenção da paz; construção da paz; desarmamento; sanções; e **imposição da paz**. Os três primeiros podem ser empregados somente com o consentimento das partes envolvidas no conflito. Sanções e **imposição**, por outro lado, são medidas coercitivas e assim, por definição, **não requerem o consentimento da parte interessada** [grifo meu] (BOUTROS-GHALI, 1995, Art. III, item 23).

Essas operações militares de imposição da paz (*peace enforcement*) tinham o propósito de garantir que mantimentos chegassem aos que realmente necessitavam, sem ser desviados para as partes beligerantes. Podiam também ser utilizadas para forçar um cessar-fogo, quando um conflito localizado assumia proporções que ameaçassem inocentes. Enquanto as missões de manutenção da paz (*peace keeping*) são de responsabilidade e comando do Secretário-Geral da ONU, as ações militares estão sob mandato direto do Conselho de Segurança. Tornou-se comum alternar as duas modalidades, para potencializar os efeitos pretendidos com as missões. As intervenções na Somália, no Haiti e na Ruanda, nos anos 90, têm como ponto comum o fato de que, a princípio, eram missões de paz com mandatos humanitários e de caráter imparcial, sem autorização de uso da força. Conseqüentemente, encontraram severas limitações no desempenho de suas funções e sofreram grandes perdas humanas e materiais, o que levou o Conselho de Segurança a, posteriormente, autorizá-las a usar todos os meios necessários para cumprir seus mandatos, transformando-as então em operações de

imposição da paz¹². Do mesmo modo, quando a situação se torna menos perigosa, pode-se dispensar o uso da força e transformar uma missão armada em desarmada, como no caso do Timor Leste, em 1999 (CONSELHO DE SEGURANÇA, 1999).

A intervenção no Iraque, em 1991, em resposta ao massacre curdo promovido pelo governo de Sadam Hussein, nasceu com o propósito de criar zonas de segurança para a minoria curda, e é considerada a “primeira intervenção humanitária autorizada nas relações internacionais modernas” (RODRIGUES, 2002, p. 4). Em 1992, o Estado da Somália entrou em colapso, com inúmeras facções lutando pelo poder. O país foi arrasado por um sangrento conflito civil, e estima-se que a fome decorrente da situação de violência degenerada e pelas secas tenha matado cerca de trezentas e cinquenta mil pessoas (WHEELER, 2000, p. 174). O Estado tornou-se um fator de instabilidade na região, com enormes massas de refugiados deslocando-se para países vizinhos. Na Iugoslávia, também em 1992, uma intervenção armada era a única maneira de garantir a chegada de assistência humanitária e a proteção aos não-combatentes durante a guerra civil (RODRIGUES, 2002). No Haiti, o golpe militar de 1991 instituiu um governo repressivo, provocando fome, caos político e um fluxo de refugiados para a República Dominicana. Só em 1994 houve intervenção armada¹³, após inúmeras ameaças e embargos fracassados. No ano seguinte, a etnia hutu promoveu o genocídio de milhares de pessoas da etnia tutsi, na Ruanda. Receosos de que a situação ocorrida na Somália — onde as forças da ONU sofreram grandes perdas humanas e encontraram enorme resistência na provisão de ajuda humanitária — pudesse repetir-se, a comunidade internacional levou três meses para agir. Nesse meio tempo, um milhão de tutsis foram exterminados brutalmente. O fracasso em um país africano selou o destino de outro, resultando no primeiro caso de genocídio desde o Holocausto (WHEELER, 2000).

¹² Isso as difere de intervenções como a MINUSTAH, já criada de acordo com as prerrogativas do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e autorizada a utilizar a força na execução de suas funções. “*Authorizes the Member States participating in the Multinational Interim Force in Haiti to take **all necessary measures** to fulfil its mandate*” [grifo meu] (ONU, Resolução 1529/2004, p.2).

¹³ A intervenção armada na verdade consistiu na reformulação da operação de paz precedente, a MINUHA, que havia terminado seu mandato em 1993, antes do período estabelecido, devido à recusa do governo militar em cooperar. Como o caos humanitário persistia, o Conselho de Segurança transformou a missão em uma força multi-interina autorizado a fazer uso da força na imposição da paz.

Essas experiências reforçaram a prática do Conselho de Segurança de associar direitos humanos a segurança internacional, o que, além de ser uma forma de garantir a autorização da força dentro das prerrogativas da ONU, justifica-se pelas conseqüências das crises humanitárias atuais, que geralmente transcendem fronteiras e acarretam desequilíbrios para os países vizinhos. Ocorre ainda que, em algumas situações, não há paz a ser mantida, mas imposta, como na Somália e na Bósnia-Herzegovina.

Apesar da mudança positiva ocorrida na maneira como a ONU compreende situações de crises humanitárias, ao final da década de 1990 a Organização contabilizava uma série de oportunidades perdidas de agir em tempo razoável para evitar catástrofes humanas maiores. Na maioria das vezes, a inação frente a um caso emergencial deveu-se à dificuldade de motivar os Estados a participar de uma ação humanitária. Por não possuir uma força permanente disponível, a ONU depende da boa-vontade de membros capazes de fornecer contingentes para as missões. Além disso, toda decisão de intervir ou não é permeada por questões políticas, e os países raramente se mostram dispostos a colaborar sem levar em conta seus próprios interesses nacionais envolvidos, que evocam ora a soberania ora os direitos humanos para justificar suas decisões.

Percebendo essas dificuldades, Kofi Annan, ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, insistia na necessidade de reagir mais rapidamente em crises humanitárias. No artigo intitulado “Os dois conceitos de soberania”, ele questionava o a rigidez do conceito de soberania frente a essas situações:

Estados são hoje amplamente entendidos como instrumentos a serviço de seus povos, e não o contrário. Ao mesmo tempo, a soberania individual — e refiro-me à liberdade fundamental de cada indivíduo, consagrada na Carta da ONU e em tratados internacionais subsequentes — tem sido reforçada por uma renovada e ampla consciência dos direitos individuais. Quando lemos a Carta hoje, estamos mais conscientes que nunca que o seu objetivo é proteger os seres humanos individuais, e não proteger aqueles que abusam deles (ANNAN, 1999, p. 49).

E ainda, quanto à seletividade na autorização de intervenções humanitárias pelo Conselho de Segurança:

Essas mudanças no mundo não fazem duras escolhas políticas mais fáceis. Mas elas nos obrigam a pensar sobre questões, tais como a forma com que a ONU responde a crises humanitárias; e por que os Estados estão dispostos a agir em algumas áreas de conflito, mas não em outras onde o número de mortes e o sofrimento são tão ruins ou piores. De Sierra Leone ao Sudão, da Angola ao Afeganistão, existem pessoas que precisam mais do que palavras de compaixão. Elas precisam de um compromisso real e contínuo para ajudar a acabar com seus ciclos de violência, e dar-lhes uma nova oportunidade para alcançar a paz e a prosperidade (ANNAN, 1999, p. 49).

Annan vai ainda mais longe em seu apelo à proteção dos direitos humanos e critica, inclusive, a necessidade de autorização formal do Conselho de Segurança para que os Estados possam agir. Lembrando o genocídio em Ruanda, ele questiona:

Imagine por um momento que, naqueles dias e horas sombrios que conduziram ao genocídio, houvesse uma coalizão de Estados pronta e disposta a agir em defesa da população tutsi, mas o Conselho negasse ou adiasse a permissão. Deveria uma tal coligação, então, ficar de braços cruzados enquanto o horror se desenrolava? (ANNAN, 1999).

1.4 A DOCTRINA DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Apesar da existência de amplo consenso internacional favorável a uma defesa mais eficaz dos direitos humanos em todo o mundo, na prática, os questionamentos e dúvidas que envolvem a contraposição entre direitos humanos e soberania dos Estados persistem. Existe o temor de que os propósitos humanitários sirvam de pretexto para intervenções cujos reais motivos sejam econômicos ou políticos (ALVAREZ, 2007), ou se voltem mais para o benefício dos Estados interventores do que para a salvaguarda dos que devem ser protegidos. Muitos críticos veem a prática das intervenções humanitárias como uma nova forma de imperialismo e ingerência indevida nos assuntos domésticos de um Estado que, em nome do princípio de autodeterminação, supostamente poderia tratar seus cidadãos como bem lhe aprouvesse. A seletividade das intervenções humanitárias também é criticada. Na falta de um consenso quanto aos critérios que determinam quando um conflito intraestatal torna-se uma ameaça à segurança internacional, cada caso é avaliado individualmente, e muitas vezes tomam-se medidas diferentes para casos semelhantes de grave e generalizada violação de direitos humanos. Em última instância, o que determina uma intervenção humanitária na Somália e uma inação cruel na Ruanda é a vontade política dos Estados, da qual a ONU depende para agir.

É evidente a inadequação das regras da Carta das Nações Unidas para tratar do assunto, uma vez que, quando de sua fundação, a preocupação principal era evitar agressões entre Estados, e que, desde o fim da Guerra Fria, todos os conflitos com graves violações aos direitos humanos se deram dentro de limites estatais, muitas delas praticadas pelo próprio Estado (Human Rights Watch, 2010). Kofi Annan, consciente dessa lacuna normativa no ordenamento jurídico da Organização, solicitou aos Estados, na Assembléia Geral em 1999, que refletissem sobre a questão da intervenção humanitária, com o objetivo de estabelecer um novo consenso quanto a respostas a violações massivas de direitos humanos.

Em resposta a esse apelo, um grupo de pensadores patrocinado pelo governo do Canadá estabeleceu uma comissão encarregada de discutir o tema nos cinco continentes, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* – ICISS. Em seu

relatório final, surge a teoria da “Responsabilidade de Proteger”, uma possibilidade de harmonização do antagonismo entre a legitimidade moral das intervenções humanitárias e sua legalidade jurídica. A Comissão estabelece que a Responsabilidade de Proteger abrange três tipos de responsabilidades: a de prevenir, a de reagir e a de reconstruir. Reconhece, ainda, que proteger seus próprios cidadãos é responsabilidade primária do Estado onde ocorrem as crises, e que somente em caso de omissão ou incapacidade deste deve a comunidade internacional assumir a responsabilidade para si. Ou seja, ela consolida a idéia, já defendida anteriormente por vários analistas, entre eles Kofi Annan, de que existem responsabilidades dos Estados para com seus cidadãos e que, caso não sejam cumpridas, legitimam a perda de seus direitos soberanos e autorizam a comunidade internacional a intervir em seus assuntos internos. Este novo discernimento deslegitima o discurso de líderes que solapam os direitos humanos e reivindicam o princípio da soberania para se proteger de quaisquer interferências externas enquanto cometem crimes contra a humanidade.

Caso se constate a necessidade de intervenção humanitária, a ICISS argumenta que vários critérios devem ser respeitados, tais como: obtenção de provas, justa causa, intenção correta, medidas proporcionais, autoridade adequada, prognóstico razoável de sucesso, e uso da força como último recurso. Essas condições trariam um fim prático ao problema da seletividade nas intervenções, limitariam possíveis abusos do termo “humanitário” e estabeleceriam um padrão para a tomada de ações. Além disso, a aceitação oficial do novo conceito de soberania impossibilitaria que os Estados a defendessem como forma de acobertar abusos de direitos humanos e a omissão na prestação de socorro à sua própria população, alegando o direito próprio à autodeterminação e à não-intervenção estatal (ICISS, 2001).

O documento foi formalizado pela Assembléia Geral em 2005, determinando que os Estados têm a responsabilidade de proteger suas populações de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (ONU, 2005). Reafirmou-se também a competência do Conselho de Segurança para tomar medidas de ação coletiva, em acordo com o capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Kofi Annan referiu-se à nova doutrina em seu relatório “*In Larger Freedom – towards development, security and human rights for all*”, onde confirma a necessidade da adoção da

Responsabilidade de Proteger por toda a comunidade internacional, e a necessidade de agir quando necessário (ANNAN, 2005). Mais recentemente, o Secretário-Geral Ban Ki-Moon reiterou a necessidade de se dar os primeiros passos para transformar a Responsabilidade de Proteger de doutrina à ação (KI-MOON, 2007), pois o apoio teórico à doutrina tem sido muito mais amplo do que a vontade real dos Estados de implementá-la. A implementação efetiva da norma da Responsabilidade de Proteger pode representar a formação de um novo paradigma de poder, em que a defesa dos direitos humanos se situa acima da soberania estatal não apenas em discursos altruístas, mas na tomada de decisões internacionais, o que pode salvar muitas vidas.

Apesar de todos os esforços de Annan e Ki-Moon, e da aceitação da teoria da Responsabilidade de Proteger por parte da comunidade internacional, a década atual presenciou uma diminuição da prática das intervenções humanitárias. Um dos motivos está na repercussão do que a ONU considerou intervenções desastrosas, como a da Somália, onde vários “capacetes azuis” foram mortos, diminuindo a vontade dos Estados de colaborar com tais missões. A intervenção no Iraque também gerou uma retração da atitude favorável às intervenções humanitárias, principalmente nos países em desenvolvimento, que temem os possíveis objetivos ocultos por detrás de tais intervenções. Ocorreu, portanto, um retrocesso no frágil consenso a respeito das intervenções humanitárias e uma reafirmação das soberanias nacionais. Percebe-se essa retração nas situações que se registram em Myanmar e Darfur. Neste último caso, os apelos à intervenção humanitária têm sido ignorados.

Se, por um lado, o uso abusivo da força pode comprometer a ordem internacional, por outro, uma ordem que nada pode fazer para conter os abusos da soberania compromete os direitos humanos. Nesse sentido, a Responsabilidade de Proteger pode ser “uma mudança tão significativa no cenário internacional quanto a introdução do Direito Internacional dos Direitos Humanos” (JUBILUT, 2008, p. 33), na medida em que compatibiliza os dois conceitos. Segundo Leis, “Enquanto os direitos humanos não se encontrem reconhecidos e institucionalizados a nível global devemos conviver com a possibilidade de discrepâncias entre a legalidade, a legitimidade e a eficácia das decisões que afetam a política mundial” (2002, p. 11). Habermas, um defensor das intervenções

humanitárias, faz coro ao afirmar que “(...) enquanto a institucionalização dos Direitos Humanos permanecer relativamente fraca no nível global, as fronteiras entre Direito e Moral podem, como no caso em questão, tornarem-se confusas.” (HABERMAS, 1999)

1.5 O DESAFIO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS: POLÊMICAS E DIFICULDADES

A questão é das intervenções humanitárias é controversa tanto quando elas ocorrem como quando deixam de acontecer. As ocasiões mais emblemáticas, que chamaram a atenção para o despreparo mundial para lidar com o assunto foram o genocídio étnico ocorrido na Ruanda, em 1994, e a ação militar da OTAN nos Balcãs, em 1999. No primeiro caso, era evidente a necessidade de intervir, e embora houvesse possibilidade legal para tanto e embora tivesse ao seu alcance os meios para mitigar as perdas, a ONU optou por uma espera que causou a morte de mais de 850.000 pessoas em quatro meses. No outro caso, uma coalizão de Estados agiu, apesar da falta de autorização do Conselho de Segurança, passando por cima de dispositivos legais. Essas discrepâncias causam a horrível impressão de que, para a comunidade internacional, algumas vidas têm menos valor que outras, e reforçam o sentimento de que todo avanço positivo no sentido de regularizar essa prática é válido. Entretanto, não obstante os esforços de grande parte da comunidade internacional, o tema das intervenções humanitárias continua polêmico, e sua institucionalização no ordenamento jurídico das Nações Unidas, através da adoção oficial da doutrina da Responsabilidade de Proteger durante a Assembleia Geral de 2005, é tão aclamada quanto criticada.

Defensores da doutrina argumentam que a comunidade internacional não deve tolerar crimes que chocam a consciência da humanidade. Entre esses defensores, está Habermas, que defendeu a ação da OTAN, argumentando, inclusive, que a falta de clareza jurídica das regras não autoriza os Estados competentes a negar a ajuda necessária em crises humanitárias ao redor do mundo. Em seu artigo, “Bestialidade e Humanidade” (1999), ele alerta para o perigo

da inversão das relações causais diante da revolta que uma guerra causa, principalmente nos dias de hoje, quando cenas deprimentes disseminadas na mídia fazem com que todos se sintam dolorosamente condoídos pela desgraça alheia. Não se deve perder de vista, ele argumenta, que o objetivo da ação da OTAN, naquele momento, era “parar um etnonacionalismo assassino”.

Cada criança que morre em fuga abala nossos nervos. Pois, apesar das apreciáveis relações de causalidade, emaranham-se agora os fios da responsabilidade. Na miséria da expulsão, os efeitos da política inconseqüente de um terrorista estatal e os efeitos colaterais de um ataque militar que, ao invés de acabar com sua obra genocida ainda lhe forneceu um pretexto, formam um novelo difícil de desembaraçar (HABERMAS, 1999).

Respondendo àqueles que acusam possíveis interesses escusos por detrás da intervenção, Habermas lembra que “os argumentos universalistas nem sempre mascaram interesses não assumidos.” (HABERMAS, 1999) De fato, o que se percebeu no Timor Leste foi que a liderança da Austrália foi determinante no bom encaminhamento da missão internacional, sem que qualquer interesse não-humanitário possa ser apontado como motivador da ação australiana (PRADO, 2004).

Outra argumentação favorável a essas práticas é a de que existem casos onde o uso da força é imprescindível para o restabelecimento da paz, como em casos de “emergência humanitária suprema”, definida por Wheeler (2000) como aquela situação em que os cidadãos de outro Estado estão em risco iminente de perderem suas vidas ou enfrentarem dificuldades assustadoras, e onde forças nacionais são incapazes de acabar com as violências, ou mesmo quando o próprio governo é responsável pela situação. Ele argumenta que, nesses casos excepcionais de emergências humanitárias, líderes de Estados estrangeiros devem encarar os riscos necessários para interromper os abusos de direitos humanos. Wheeler, como Habermas, minimiza as consequências de possíveis interesses nacionais por detrás da justificativa humanitária. Uma intervenção seria bem sucedida ao pôr fim às ameaças e privações que recaem sobre a população, e as

motivações não-humanitárias só seriam relevantes caso comprometessem esses resultados. Cooper (2003) complementa essa ideia ao afirmar que, ainda que as intervenções não alcancem os objetivos pretendidos, elas podem salvar algumas vidas e amenizar a situação de caos por um tempo, e isso já seria um resultado satisfatório. Os sucessos, nesses casos, são geralmente relativos, e deve-se reconhecer o momento em que o melhor é desistir e prosseguir com uma retirada. Mesmo nos casos em que o fracasso parece total, como na Somália, a intervenção ainda é válida pelas rupturas que causa na dinâmica do caos.

Indiferentes a essas opiniões, os críticos da Responsabilidade de Proteger argumentam que a doutrina promove um novo militarismo por razões materiais (THAKUR e O'CONNELL, 2008), e insistem em que justificativas humanitárias podem acobertar motivações de interesse nacional, e a legalização das intervenções levaria os Estados a abusar dessa prática (FRANCK e RODLEY, *apud* WHEELER, 2000). O presidente Hugo Chavez, por exemplo, criticou a adoção da doutrina pelas Nações Unidas, afirmando que ela permite que países poderosos invadam países em desenvolvimento governados por líderes considerados uma ameaça às suas ambições imperialistas.¹⁴ Os críticos ressaltam ainda a ineficácia de um sistema regulador alegando que, ainda que exista de fato uma situação que requeira uma intervenção humanitária, os Estados não estão dispostos a colocar as vidas de seus soldados em risco por motivos puramente humanitários, e a menos que existam possibilidades de ganhos materiais ou políticos, nada farão para cessar o sofrimento de um povo estrangeiro (PAREKH, *apud* WHEELER, 2000).

Realmente, o comportamento usual dos Estados não comporta a ilusão de que todas as intervenções humanitárias, sem exceções, sejam absolutamente altruístas e que não existam motivos geopolíticos que façam um e não outro Estado agir. Mas, como Wheeler (2000) bem colocou, Estados que justificam suas ações em termos humanitários e falham em suas promessas, veem-se obrigados a se defender contra as suspeitas de que seus interesses escusos possam ter prejudicado os propósitos humanitários da missão. Além disso, os indivíduos em situações de calamidade humanitária dificilmente

¹⁴ “Isso é muito suspeito... amanhã ou depois alguém em Washington dirá que o povo da Venezuela deve ser protegido do tirano Chavez, que é uma ameaça (CHAVEZ, 2005)

prefeririam ser deixados à própria sorte e recusariam uma ajuda que não fosse “puramente” humanitária. Uma crítica mais construtiva seria acerca da inadequação da alternativa militar em certos casos, que pode levar ao agravamento do conflito e do sofrimento humano. Habermas, mesmo defendendo a ação da OTAN nos Balcãs, questionou-se sobre isso:

Atrás de cada “dano colateral”, de cada trem que é, sem querer, jogado no abismo junto com uma ponte bombardeada do Danúbio, de cada trator com refugiados albaneses, de cada zona residencial sérvia, cada alvo civil que indesejadamente cai vítima de um míssil, aparece não uma contingência da guerra, mas um sofrimento que a “nossa” intervenção faz pesar na consciência. (HABERMAS, 1999)

Embora aprovem medidas mais efetivas de proteção aos direitos humanos, algumas organizações não-governamentais de ajuda humanitária, como a Médicos sem Fronteiras, temem que a propagação das intervenções de cunho humanitário descaracterize, aos olhos da população-alvo, a neutralidade de suas ações, prejudicando o trabalho de assistência (DUMAIT-HARPER, 2002).

Até mesmo Gareth Evans, co-presidente da ICISS, que deu origem ao conceito da Responsabilidade de Proteger, chama a atenção para o uso degenerado do termo, como quando a Rússia invadiu a Geórgia sustentando enganosamente a ação em princípios da doutrina.

Se a lógica para proteger seus próprios cidadãos, como alegado, o princípio apropriado era o da legítima defesa (...). Se foi, ao contrário, para proteger o sofrimento de não-cidadãos, então a ação não satisfaz qualquer um dos critérios que devem ser aplicados para justificar o uso da força militar – nem sequer o da proporcionalidade da resposta ao dano ameaçado. (EVANS, 2008).

O que se percebe na prática é que argumentos de um ou de outro lado são utilizados de acordo com cada situação, visando justificar as ações humanitárias ou a falta delas. Embora não se possa

abordar o problema a partir de uma perspectiva puramente humanitária, também não é verdade que motivações políticas estimulem por si só uma intervenção. Quando ocorre uma situação de caos humanitário em que a sociedade internacional opta por não interromper, como no caso recente do Sudão, as considerações políticas triunfam, não obstante o discurso moral e humanitário presente em todas as resoluções internacionais que condenam o conflito e as transgressões aos direitos humanos. Por outro lado, em casos como o do Haiti, onde ocorre uma intervenção de fato, o discurso solidarista prevalece, ou ainda quando se julga que a inação acarretará uma desordem internacional maior do que a intervenção, como em Kosovo.

A ausência de uma autoridade central na arena internacional não impede uma ordem fundada em interesses compartilhados entre Estados que se submetem voluntariamente a um ordenamento comum. Embora a “paz perpétua” seja inatingível, é possível evitar a persistência de um estado de guerra permanente através da busca por valores e objetivos convergentes, como a manutenção da ordem mundial e o respeito aos direitos humanos. A própria existência das Nações Unidas e do Direito Internacional parecem demonstrar que a humanidade, se não partilha todos, está disposta a entrar em consenso sobre alguns valores, ou ao menos discuti-los. Os direitos humanos internacionais vêm sendo normatizados, com a participação e condescendência de quase todos os Estados soberanos, desde pelo menos o final da Segunda Guerra Mundial, o que deveria, por si só, encerrar a discussão sobre valores compartilhados e invalidar quaisquer justificativas para suas violações baseadas no relativismo cultural. Da mesma forma, como já vimos, foram acordados, no âmbito internacional, regras e critérios para a autorização de uma intervenção humanitária, na tentativa de diminuir o caráter seletivo das mesmas.

Assim que, ainda que teoricamente existam opiniões divergentes sobre o que motiva ou não as decisões no campo internacional, o fato é que se o ordenamento jurídico internacional estabelecer diretrizes mais claras de ação, e instituições como a ONU e a Corte Internacional de Justiça adquirirem mais autonomia e algum poder coercitivo que independa da concessão de países-membros, o espaço para arbitrariedades poderia diminuir significativamente. O que, no entanto, torna essa uma improvável realidade é o conflito evidente entre o perfil solidarista dos Estados,

que busca um mundo melhor, e o realista, que só percorre esse caminho até onde ele esbarra em seus próprios interesses.

CAPÍTULO 2: DEBILIDADE ESTATAL E CONSTRUÇÃO DE ESTADOS

2.1 DEBILIDADE ESTATAL

O conceito de debilidade estatal, na acepção utilizada atualmente, foi desenvolvido na década de 1980 por Robert Jackson e Carl Rosberg, no livro “*Why Africa’s Weak States Persist: the Empirical and the Juridical in statehood*” (1982). Desde então, e especialmente no Pós-Guerra Fria, o estudo da fraqueza e do fracasso estatais tem ganhado proeminência.¹⁵

Gerald Helman e Steven Ratner afirmavam em seu artigo “*Saving Failed States*” que “os Estados em vias de fracasso prometem se tornar uma faceta familiar da vida internacional” (HELMAN e RATNER, 1992). De fato, o assunto tem sido bastante discutido, principalmente porque as crises ocorridas nesses Estados se tornam um problema comum ao provocarem abusos dos direitos humanos, desastres humanitários que ultrapassam fronteiras, e emigrações de refugiados, como as ocorrências das últimas duas décadas em países como Somália, Camboja, Ruanda, Libéria, Serra Leoa, Congo e Timor Leste. Helman e Ratner explicam de que forma o fenômeno da debilidade estatal afeta a ordem internacional e falam da necessidade de agir:

Desde o Haiti no Hemisfério Ocidental aos remanescentes da Iugoslávia na Europa, da Somália, Sudão, e Libéria na África ao Camboja no sudeste da Ásia, um novo fenômeno preocupante está surgindo: o estado-nação falido, absolutamente incapaz de sustentar-se como um membro da comunidade internacional. Contendas civis, ruptura do governo e privação econômica estão criando

¹⁵ Além dos precursores Robert Jackson e Carl Rosberg, destacam-se nesta área os trabalhos de Robert Rotberg no projeto da Universidade de Harvard para a World Peace Foundation (*Haiti’s Turmoil: Politics and Policy Under Aristide and Clinton*), Lawrence Chickering e Edward Haley (*Strong Society, Weak State*), e do grupo de pesquisa de Daniel Esty, da Universidade de Purdue (The State Failure Project).

mais e mais *modem debellatios*, o termo usado para descrever o estado alemão destruído após a II Guerra Mundial. À medida que esses Estados afundam em violência e anarquia — ameaçando os seus próprios cidadãos e ameaçando seus vizinhos através de fluxos de refugiados, instabilidade política e guerra aleatória — está se tornando claro que algo deve ser feito. As violações maciças dos direitos humanos — incluindo o mais básico dos direitos, o direito à vida — são angustiantes o bastante, mas a necessidade de ajudar os Estados se torna mais crítica pela constatação de que os problemas tendem a se espalhar. Apesar de que aliviar o sofrimento do mundo em desenvolvimento tem sido uma tarefa importante, salvar os Estados falidos provará ser um novo — e em muitas maneiras diferente — desafio (HELLMAN e RATNER, 1992, p.1).

Ao afetar o sistema internacional como um todo, tornando mais difícil a prática de normas internacionais desejáveis, os Estados fracos ganham a atenção da comunidade internacional. A fraqueza de um Estado passa a ser tanto uma questão nacional quanto internacional, e o estudo da dinâmica de Estados rumo ao fracasso ou ao colapso permite o desenvolvimento de práticas preventivas e de mecanismos de reconstrução estatal, auxiliando assim na manutenção da paz e da estabilidade mundiais. Segundo Robert Rotberg, “(...) compreender exatamente por que Estados fracos resvalam para a falência ajudará os políticos a criarem métodos de prevenção do fracasso e, nos casos de estados que mesmo assim se tornaram falidos (ou colapsaram), a reanimá-los e ajudá-los na reconstrução do seu Estado-nação” (2004, p. 2).

2.1.1 Critérios de avaliação de força estatal

A despeito das divergências entre autores quanto ao escopo e às funções ideais de um Estado, é consensual a definição de

um Estado Fraco como um país que, apesar de possuir reconhecimento jurídico internacional, sustenta com dificuldade as condições empíricas e institucionais que o caracterizam como um Estado *de facto*, como, por exemplo, o monopólio do uso da força e o controle da totalidade de seu território. Pode-se assim, de modo geral, fazer uma distinção entre Estados fortes e Estados fracos analisando a existência das duas bases cruciais para a legitimidade de todo Estado: a jurídica – reconhecimento por outros Estados; e a empírica – instituições políticas, base econômica, unidade nacional. Os Estados fortes são os que possuem as duas condições, ou seja, são reconhecidos como soberanos pelo sistema internacional e possuem instituições sólidas e boas base econômica e unidade nacional. Os Estados fracos têm sua soberania reconhecida, mas não possuem a condição empírica de Estado. Suas bases econômicas e suas instituições são fracas, e embora possam ter grandes territórios ou populações, possuem frágil unidade nacional e governos ineficientes e corruptos. São, ainda, incapazes de criar ou manter a ordem nacional, vulneráveis e dependentes de ajuda externa.

É clara a falta de segurança, liberdade, bem-estar, justiça e ordem neles. E, o mais importante, o Estado é, frequentemente, uma fonte de ameaça à população, em vez de oferecer proteção e segurança. Portanto, o problema de segurança básico nos Estados fracos é o conflito violento nacional e, em muitos casos, o próprio Estado assume de forma ativa uma parte no conflito contra grandes grupos da população (JACKSON e SØRENSEN, 2007, p. 388).

Segundo Rotberg (2004), a função primordial de qualquer Estado é a distribuição de bem políticos aos seus cidadãos. Conforme o seu desempenho nessa função, portanto, os Estados podem ser classificados como fortes, fracos, falidos ou em colapso. O bem político primário e mais importante é a segurança que o Estado deve fornecer à sua população, pois sem segurança os demais bens não podem ser assegurados. A possibilidade de participação dos cidadãos no processo político é outro bem político essencial, e engloba liberdades básicas de respeito e suporte às instituições, tolerância, e garantia dos direitos humanos e civis. Outros bens políticos seriam:

cuidados médicos e de saúde, escolas e um sistema educacional adequado, infraestrutura física, redes de comunicação, sistemas monetário e bancário, um contexto fiscal e institucional favorável ao crescimento econômico, e espaço para o florescimento da sociedade civil (ROTBURG, 2004).

Estados Fortes são bem-sucedidos no fornecimento de todos esses bens, enquanto Estados Fracos exibem um bom desempenho ao proporcionar alguns desses bens, e falham em outros. Quanto mais um Estado falha no suprimento desses bens políticos à sua população, categoria por categoria, mais fraco ele se torna e mais perto fica de se tornar um Estado Falido.

As principais características de um Estado Forte são: controle total do território nacional, fornecimento de bens políticos de boa qualidade, bom desempenho em indicadores como PIB e Índice de Desenvolvimento Humano, oferecimento de altos níveis de segurança, garantias de liberdades políticas e civis, judiciário independente e prevalência da lei, meio propício e favorável ao desenvolvimento econômico, boa infraestrutura e meios de comunicação, instituições estáveis, bom sistemas de saúde e educação.

Estados Fracos, por outro lado, têm desempenho ruim em indicadores sociais e econômicos, apresentam altos índices de violência urbana, conflitos étnicos, religiosos ou lingüísticos dentro de seus territórios, negligência ou ineficiência no suprimento de bens políticos essenciais, corrupção política venal e falhas no cumprimento das leis. Estados fracos são frequentemente governados por déspotas, eleitos ou não, e se caracterizam também pela repressão às liberdades políticas e civis de seus cidadãos.

Os Estados Falidos, além de apresentarem essas últimas características, estão imersos em conflito, tensão, e têm a autoridade do governo frequentemente contestada por facções rebeldes, que se aproveitam da incapacidade estatal de manter o controle sobre todo o seu território. Segundo Daniel Esty (1998),

Nestes casos, as instituições do Estado central foram tão enfraquecidas que não podiam mais manter a autoridade ou a ordem política para além da capital, e às vezes nem mesmo aí. Tais falências do Estado ocorrem geralmente em situações de violência generalizada e

guerra civil, muitas vezes acompanhados por graves crises humanitárias.

Mais do que a intensidade da violência, é sua duração que identifica um Estado Falido. Em muitos desses Estados, os governos se voltam contra a maioria de sua população, privilegiando apenas seus poucos aliados, tratando o patrimônio e os recursos estatais como privados, num ciclo de corrupção e incompetência crescentes.

Estados em colapso são uma versão extrema de um Estado Falido. Bens políticos são obtidos através de meios privados ou ilegais. A segurança se resume à lei do mais forte e existe uma verdadeira ausência de autoridade estatal. Senhores da guerra, terroristas e outros atores subestatais tomam controle de regiões, controlando seus recursos e população de modo autônomo, como feudos particulares. Prevalecem a desordem, comportamentos anômalos, mentalidade anárquica, e tráficos de drogas e armas compatíveis com redes externas de terror. Este estado de colapso, no entanto, não é necessariamente definitivo. Daniel Esty (1998) identificou alguns Estados cuja sobrevivência estava ameaçada no início dos anos 90, como Etiópia, Geórgia, Moçambique, Congo, Angola, Ruanda, Burundi, Chade e Serra Leoa. Ele constatou que Geórgia e Moçambique acabaram por se recuperar do colapso e voltaram a uma situação de Estado Fraco. Grande parte dos outros países citados terminou por sofrer sérios problemas humanitários, e só conseguiram se reconstituir sob novas lideranças e mudanças institucionais.

O nível de fracasso de um Estado também pode, plausivelmente, ser medido pela extensão territorial que ele é capaz de controlar e de proporcionar segurança e ordem. A falta de segurança faz com que os cidadãos se voltem naturalmente para outras figuras fortes, como líderes de facções rebeldes, terroristas, senhores da guerra ou traficantes de armas e drogas. As instituições são igualmente falidas, e a única que funciona é o executivo. O debate democrático é ausente e o judiciário e o burocrático seguem estritas ordens do executivo. As oportunidades econômicas e o suprimento de bens políticos são acessíveis apenas para os poucos privilegiados, e as disparidades entre os mais ricos e os mais pobres é enorme. A inflação às vezes dispara porque os governantes usam os bancos centrais para imprimir dinheiro para sustentar seus luxuosos estilos de vida, enquanto a população lida com a situação frequente

de fome generalizada e falta de moradia. Estes, destituídos de condições básicas de vida se tornam alvos fáceis de qualquer um que ofereça comida e uma causa. O recrutamento de crianças de países africanos para grupos de guerrilha, por exemplo, é bastante comum em situações de guerras civis. O governo perde sua legitimidade à medida que cresce a percepção de que ele funciona apenas para poucos, e a população deixa de confiar no executivo e nas instituições estatais, incluindo as leis.

2.1.2 Indicadores

Robert Rotberg (2004) identifica três fortes indicadores que favorecem a falência estatal: um sistema econômico fechado, alta mortalidade infantil, e a falta de democracia. Daniel Esty (1998) explica que quanto mais integrado ao sistema econômico global um país estiver, mais disposto ele estará a se adequar a normas internacionais de boa governança e respeito aos direitos humanos. Por outro lado, quanto mais insignificante for o comércio internacional para a economia doméstica do país, os regimes tendem a adotar um comportamento político arbitrário e imprevisível. A taxa de mortalidade infantil é um indicativo importante da qualidade de vida de uma sociedade, embora não de sua riqueza, já que alguns governos, mesmo pobres, dedicam recursos substanciais à saúde e à educação. Entretanto, regimes que relutam ou são incapazes de elevar a qualidade de vida de sua população tampouco serão capazes de manter um Estado forte. Por sua vez, a democracia permite que os descontentamentos populares influenciem os rumos de um governo, tornando menos prováveis abusos autoritários que debilizem o país. (ESTY, 1998; e ROTBERG, 2004)

Ao contrário do que comumente se acredita, fatores climáticos, geográficos ou um passado colonial não determinam, por si só, a predisposição ao fracasso de um Estado. Muitos autores defendem que as mazelas da maioria dos países africanos se devem mais às más escolhas de líderes pós-coloniais do que à herança dos colonizadores. *“Wherever there has been state failure or collapse, human agency has engineered the slide from strength or weakness.”* (ROTBERG, 2004, p. 22) Alguns autores defendem ainda que a falência de um Estado reflete a inadequação do modelo de soberania do Estado moderno para algumas nações pós-coloniais, cujas bases

sociais originaram um modelo de neopatrimonialismo incondizente com a democracia (CLAPHAM, 2004; HERBST, 2004; e KRASNER, 1999).

Desde 2005, o Fundo para a Paz (*Fund for Peace*¹⁶) publica um índice anual chamado “Índice de Estados Falidos”, no qual classifica os países de acordo com o desempenho em indicadores de vulnerabilidade estatal. Por meio de um sistema operacional de avaliação de conflitos (*Conflict Assessment System Tool* –CAST), as informações relacionadas aos indicadores são analisadas por um programa que gera o índice, e também cria um mapa com códigos de cor, dividindo os países em quatro categorias: alerta (laranja escuro), atenção (laranja claro), moderado (amarelo), e sustentável (verde). Segue, a título de ilustração, o mapa do Índice de Estados Falidos do ano de 2010 (Figura 1):

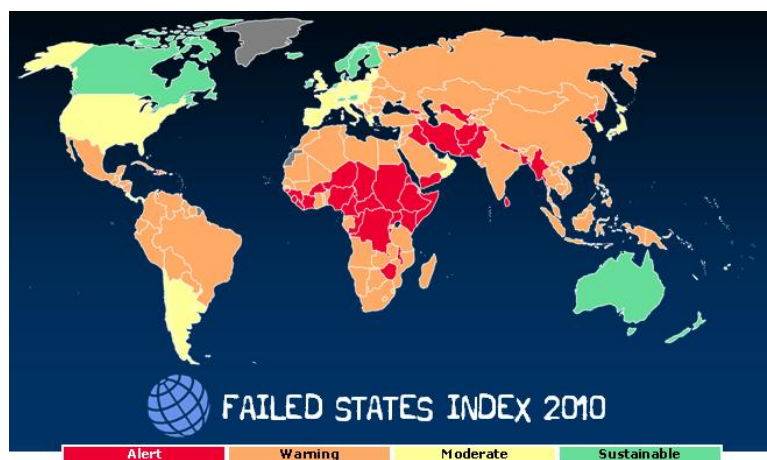


Figura 1 - Mapa de vulnerabilidade estatal do ano de 2010.

Fonte: Fundo para a Paz, 2010.

¹⁶ Fundação sediada em Washington, nos EUA, e que pesquisa conflitos internacionais.

Os 12 (doze) indicadores de vulnerabilidade estatal – quatro sociais, dois econômicos e seis políticos – utilizados pelo Fundo para a Paz na avaliação da força estatal dos países são:

Indicadores Sociais:

- I-1. Pressões demográficas;
- I-2. Movimento massivo de refugiados e/ou deslocados internamente, criando emergências humanitárias complexas;
- I-3. Presença de grupos discriminados, forte segregação social;
- I-4. Êxodo humano crônico e contínuo;

Indicadores Econômicos:

- I-5. Desenvolvimento econômico desigual entre grupos;
- I-6. Agudo e/ou severo declínio econômico;

Indicadores Políticos:

- I-7. Criminalização e/ou deslegitimação do Estado;
- I-8. Progressiva deterioração dos serviços públicos;
- I-9. Suspensão ou aplicação arbitrária do Estado de Direito e violações generalizadas dos direitos humanos;
- I-10. Aparatos de segurança funcionando à margem do Estado;
- I-11. Surgimento de Elites faccionárias;
- I-12. Intervenção de outros Estados e/ou atores políticos externos.¹⁷

O fracasso estatal é altamente previsível porque se deve, em grande parte, à ação humana, principalmente a lideranças destrutivas. Transformar um Estado em falido ou em Estado em colapso não é fácil, e exige grandes doses de negligência política e corrupção. Em vários estágios, é possível reverter o movimento rumo ao colapso, embora a dificuldade aumente enormemente quando

¹⁷ Para uma explicação detalhada de cada indicador, ver www.fundforpeace.org.

atores não-estatais têm uma causa e acesso a armas. O potencial de fracasso existe, principalmente, em regimes fechados, como o Irã, Coreia do Norte e Turcomenistão, onde a aparente ordem é mantida por meio da repressão, e não por desempenho político.

É essencial para a paz mundial que se reduza a incidência global de Estados Falidos e em colapso. Em casos assim, a ONU e as principais hegemonias do mundo têm a responsabilidade moral de intervir em defesa da população. Em situações de pós-conflito, quando a paz é restaurada, é necessário um estágio de reconstrução consciente e bem elaborada, geralmente por meio de assistência externa, que garanta a segurança necessária para que os outros bens políticos possam ser restabelecidos e seu fornecimento estabilizado. A falta de sucesso nesse estágio torna o Estado em questão suscetível de sofrer uma reversão às suas instituições anteriores uma vez que a comunidade internacional o abandone à própria sorte.

2.2 CONHECENDO O HAITI

Para entender as condições que levaram o Haiti a sofrer uma intervenção humanitária, é necessário que se conheça um pouco sobre esse país e sobre suas particularidades históricas.

2.2.1 O Haiti

O Haiti é um pequeno país caribenho que ocupa a porção oeste da Ilha de São Domingos (ou Hispaniola). De colonização francesa, o país declarou sua independência em 1804, depois de uma violenta revolta de escravos. As línguas oficiais são o francês e o creole, e sua capital é Porto Príncipe. A população estimada, em 2011, é de 9.719.932 habitantes. (CIA, The World Factbook)



Figura 2 - Mapa da República do Haiti.

Fonte: Nations Online Project.

Apesar de a precária situação do Estado haitiano provocar reações mais concretas da comunidade internacional a partir da década de 1990, desde sua independência o Haiti convive com situações de caos político, pobreza endêmica, e conflitos internos. Pode-se mesmo afirmar que o Haiti já nasceu fraco, em sua infraestrutura, instituições políticas e ordenamento social, e jamais logrou fortalecer-se. Conhecer um pouco da história do Haiti é indispensável para se entender que, desde sua formação, existe uma forte presença do autoritarismo político, da apropriação do Estado por governantes corruptos, da violação dos direitos humanos e do Estado de Direito, e uma completa ausência de instituições eficientes que guiem o povo haitiano rumo à sua independência política e financeira.

2.2.2 Da independência à ocupação norte-americana

O Haiti divide com a República Dominicana a ilha Hispaniola, descoberta por Cristóvão Colombo em sua primeira viagem à América, em 1492. Em menos de 200 anos, converteu-se de terra de piratas a uma das mais lucrativas colônias do Novo Mundo, chamada de Saint Domingue, com sua produção de cana-de-açúcar cultivada por mão-de-obra escrava e administrada pela França.

Os ideais de igualdade e liberdade propagados pela Revolução de 1789 exarcebaram os conflitos entre as elites locais haitianas. Uma delegação de mulatos livres, chamados “*gens de couleur*”, foi a Paris reivindicar os mesmos direitos de cidadania da elite branca francesa, garantidos pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), e a recusa da metrópole em reconhecer tais direitos desencadeou uma insurreição no início do ano de 1791. Em pouco tempo, os escravos foram convocados à luta contra a colonização francesa e por sua própria emancipação. A guerra civil, que resultou no fim do Estado colonial francês na ilha, foi violenta e devastadora, e milhares de canaviais, antes pertencentes aos colonos franceses, foram queimados, bem como grande parte do aparato industrial açucareiro presente em Saint Domingue.

Neste período, destacou-se a figura de Toussaint L’Ouverture, um ex-escravo com formação militar, que liderou a revolta e nomeou-se governador vitalício de Saint Domingue. L’Ouverture conseguiu que a França consentisse na abolição da escravatura, contanto que a região permanecesse ligada à federação francesa. Em 1801, a Assembleia Central de Saint Domingue aprovou uma Constituição que dava amplos poderes a L’Ouverture e conferia ao novo Estado características ditatoriais e militaristas. Apesar do acordo com a França, Napoleão enviou, em 1802, uma expedição militar para retomar a colônia e derrotar as tropas insurgentes. A estratégia de defesa de L’Ouverture consistia em incendiar as cidades tomadas pelos franceses, o que piorou ainda mais o já precário estado no qual a colônia se encontrava. Derrotado, e a caminho da prisão, onde morreu de pneumonia em 1803, L’Ouverture pronunciou a frase, bastante famosa entre os haitianos, que caracterizava o espírito de luta daquele povo: “Ao derrubar-me, vocês terão cortado apenas o tronco da árvore da liberdade; ela

brotará novamente a partir de suas raízes, que são muitas e são profundas.¹⁸ (FARMER, 1992, p. 163)

De fato, mesmo sem um exército estruturado, os seguidores de L'Ouverture lograram vencer o exército francês, já enfraquecido pela febre amarela, por meio de guerrilhas. Além disso, Napoleão agora se ocupava da guerra com a Inglaterra, e a retomada da colônia não parecia mais valer o uso de seus recursos. Assim, em 1804, Jean Jacques Dessalines, o então líder da revolução, proclamou a independência e rebatizou o país de Haiti. O novo Estado nascia já profundamente abalado, com suas estruturas destruídas pelos anos de guerra e revolta. Os líderes juraram morrer antes de submeter-se novamente à França e incentivaram um extermínio sem precedentes dos brancos que ainda estavam no país.¹⁹ Dessalines promulgou-se imperador, e após seu assassinato seguiu-se uma sucessão de presidentes e imperadores atrapalhados, déspotas e corruptos, com mandatos frequentemente entrecortados por guerras civis e atentados políticos.

Em 1915 o país é ocupado por forças norte-americanas, após uma crise civil envolvendo corrupção do governo. Os Estados Unidos queriam evitar que o Haiti se tornasse uma ameaça à estabilidade política no Caribe, cuja importância estratégica aumentara com a abertura do canal do Panamá. As forças de ocupação controlaram o país até 1941, quando o país viveu uma nova fase de caos político e, por fim, um longo período ditatorial sob a autoridade do médico François Duvalier, o “*Papa Doc*”.

2.2.3 A ditadura Duvalier

Uma vez no poder, Duvalier submeteu o legislativo às suas ordens, e organizou um plebiscito manipulado que o proclamara

¹⁸ Do original: “*In overthrowing me you have cut down in Saint Domingue only the trunk of the tree of liberty; it will spring up again from the roots, for they are many and they are deep.*”

¹⁹ Luis Kawaguti explica que um espírito de vingança tomou conta dos haitianos, e que milhares de franceses foram brutalmente assassinados. O lema – conhecido até hoje pela população – era que os franceses só poderiam sair do Haiti carregando suas cabeças sob os braços. (KAWAGUTI, 2006)

presidente vitalício do Haiti. Conseguiu estabilidade política por meio de assassinatos de seus rivais políticos e intelectuais, executados por uma polícia política extremamente opressora, a Milícia de Voluntários da Segurança Nacional (*Milice de Volontaires de la Sécurité Nationale* - MVSN) apelidada pelos haitianos de “*Tontons Macoutes*”²⁰. Essa milícia repressiva foi responsável por inúmeros atos de violência em todo o país, e atacavam, torturavam e matavam tanto a população comum, pelos motivos mais banais, quanto autoridades que se opusessem ao governo de François. O Estado era tratado nesta época como propriedade privada da família Duvalier, que depredava os cofres do país sem o menor pudor.

Seu sucessor e filho, Jean-Claude Duvalier, o “*Baby Doc*”, assumiu o poder após a morte de François, em 1971, herdando o título de presidente vitalício e dando continuidade à política autoritária de violência e terror.²¹ Após três décadas de ditadura dos Duvalier, a situação se tornou insustentável, e nem mesmo os *Tontons Macoutes* conseguiram abafar as diversas manifestações populares pelo país, que ganhavam o apoio de militares dissidentes e de lideranças de países vizinhos. Jean-Claude foi forçado a deixar o poder em fevereiro de 1986, refugiando-se na França, onde foi posteriormente julgado por crimes de governo. O Exército assumiu o comando e formou uma junta civil-militar para governar o país, durante um período de transição democrática que durou dois anos.

O vencedor das primeiras eleições pós-Duvalier foi Lerlie Manigat, eleito em 1988, e deposto seis meses depois pelo general Henri Namphy, que assumiu o poder por dois meses, sendo derrubado pelo general Prosper Avril. Em 1990, Avril renunciou, nomeando um governo interino com a missão de restituir o poder aos civis. Três dias depois, Ertha Pascal-Trouillot, juíza da Suprema Corte, assumiu o governo provisório.²²

²⁰ Termo derivado do *créole*, que se refere a um monstro da crença vodu que sequestrava as pessoas à noite.

²¹ Em 2004, a organização *Transparency International* deu a Jean-Claude Duvalier o sexto lugar em sua lista dos líderes mais corruptos do mundo das últimas duas décadas. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2004)

²² Não cabe neste trabalho listar todos os governantes e os pormenores da história política do Haiti. Uma breve narrativa, entretanto, é necessária para que se perceba a ausência de uma cultura democrática no país desde seu nascimento, a forte tendência ao despotismo, a busca do poder com fins particulares, e o desrespeito freqüente ao Estado de Direito.

2.2.4 Redemocratização, golpes, e a intervenção das Nações Unidas

Nesse novo período de redemocratização, surgem diversas lideranças populares, com destaque para o padre Bertrand Aristide, que abandonou seu discurso radical²³ e ganhou as eleições de 1990. Aristide prometia ajudar os pobres e acabar com a enorme desigualdade do país. Um mês antes de sua posse, militares tiveram que conter um golpe armado por seguidores de *Baby Doc*, que acabaram queimados vivos ou mortos a machadadas pela população partidária do novo presidente. Aristide assumiu o governo, em 1991, como primeiro presidente haitiano eleito pelo voto direto, mas, inconformados com a derrota de seu candidato nas eleições, militares o tiraram do poder oito meses depois. Aristide exilou-se nos Estados Unidos, e o general Raoul Cedrés tomou o poder.

No dia seguinte ao golpe, a França e os Estados Unidos suspenderam a ajuda econômica e militar ao país, exigindo o retorno do presidente eleito. Cedrés firmou um acordo com o governo americano, prometendo restituir o poder a Aristide, mas não se dispôs a cumpri-lo. A OEA (Organização dos Estados Americanos) e a ONU responderam com um embargo de armas e petróleo que se transformou logo em embargo total, devido à recusa dos militares em devolver o poder a Aristide. Cedrés consentiu então com o envio de uma missão ao país, a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), que ajudaria a estabilizar o país, e continuava prometendo a volta de Aristide ao poder. Quando ficou claro que os militares não tinham intenção alguma de cumprir sua palavra, a ONU retirou a missão e restabeleceu o embargo. A falta de resultados e o caos no país, com a repressão sistemática e violenta da população pró-Aristide, forçaram o Conselho de Segurança a autorizar uma intervenção militar, liderada pelos Estados Unidos. Os militares envolvidos no golpe renunciaram e Aristide reassumiu o governo em 1994. Para evitar novos golpes, ele dissolveu o Exército, e a segurança pública ficou inteiramente nas mãos da Polícia Nacional Haitiana (PNH). “Sua

²³ “Você, que não tem espada, venda suas roupas para comprar uma.”, dizia o padre em suas missas. Seus discursos contra o imperialismo norte-americano e contra a burguesia irritaram a ordem dos salesianos, da qual Aristide fazia parte, e que o expulsou por incitação à violência e à luta de classes. (KAWAGUTI, 2006)

intenção era acabar com uma instituição que se especializara não na defesa do país, mas em tramar golpes contra a presidência.” (KAWAGUTI, 2006, p. 28)

Em 1996, René Préval, candidato do Fanmi Lavalas, partido de Aristide, vence as eleições e assume o cargo de presidente. Apesar da aparente democracia, entre 1994 e 2000, a instabilidade política no Haiti persistia, e não foi possível a implementação de reformas profundas. Na falta de um acordo político, Préval passa, em 1999, a governar por decretos. As Nações Unidas entenderam que o país ainda não era capaz de se estabilizar sozinho, e comandou uma série de missões de paz com objetivos diversos²⁴, todas requisitadas pelo governo do Haiti.

As eleições parlamentar e presidencial de 2000 foram marcadas por acusações de fraude e manipulação. Uma missão de observação da OEA apurou diversas irregularidades na eleição parlamentar, em maio, o que levou a oposição a tentar um boicote da eleição presidencial, em novembro. Em 2001, Aristide volta ao poder, com ampla maioria dos votos, e os anos que se seguiram foram marcados por violência generalizada e abusos de direitos humanos. A oposição pedia novas eleições, e partidários de Aristide atacavam abertamente quaisquer opositores do governo.²⁵ Ex-militares se juntaram à oposição e formaram facções políticas contra o novo governo, instigando conflitos. No início de 2004, um levante começou em Gonaives, no norte do país, tomando algumas cidades, rumo à capital, onde se erguia uma resistência pró-governo.

Na mesma semana, uma delegação da Comunidade do Caribe (CARICOM), da qual o Haiti faz parte, apresentou ao Conselho de Segurança da ONU um apelo para que se buscassem soluções para “a rápida deterioração da situação do Haiti?”. Segundo o representante da Jamaica, K. D. Knight,

²⁴ Em 1996: Missão das Nações Unidas de Apoio no Haiti (*United Nations Support Mission in Haiti*) – UNSMIH, destinada a modernizar o aparato de segurança haitiano; Em 1997: Missão das Nações Unidas de Transição no Haiti (*United Nations Transition Mission in Haiti*) – UNTMIH, com o objetivo de ajudar na estabilização geral do país; Em 1997: Missão das Nações Unidas de Polícia Civil no Haiti (*United Nations Civilian Police Mission in Haiti*) – MIPONU – com o propósito de modernizar a força policial do Haiti.

²⁵ Partidários do Fanmi Lavalas, conhecidos como *chimères*, que atuavam como uma defesa armada e violenta do governo. Opositores de Aristide o acusavam de armar e incentivar esses grupos, o que ele sempre negou.

A situação atingiu proporções de crise, dada a degradação contínua da lei e da ordem, a crescente insurgência e as condições de pura anarquia e caos, bem como o agravamento da crise humanitária, causando o deslocamento da população, e resultando em um aumento no número de refugiados.

Como os membros do Conselho estão conscientes, durante as últimas semanas a convulsão política no Haiti piorou, com grupos fortemente armados, usando a força para estender o controle sobre partes do país. Eles já conseguiram tomar todas as cidades do norte do país e agora entendemos que buscará avançar ainda mais, com a intenção de marchar sobre a capital, Port-au-Prince. A já fragilizada e em menor número Polícia Nacional do Haiti foi obrigada a abandonar seus postos e barricar-se contra os ataques dos grupos rebeldes. No mais recente surto de violência, cerca de 70 pessoas foram mortas. A situação no Haiti não pode mais ser vista como um assunto interno. A situação atual já é uma séria ameaça para a paz e a segurança na região, dado o fluxo de refugiados, que ameaça sobrecarregar os recursos dos Estados na região.(...)

Atendendo ao estatuto do Haiti como seu mais novo membro, o CARICOM tem se preocupado com a evolução do país e tem procurado oferecer seus bons ofícios em diversas ocasiões para trazer uma solução duradoura para a crise. Temos sustentado que a adesão aos seguintes princípios é fundamental: primeiro, a aplicação plena da democracia no Haiti, em segundo lugar, a não-aceitação de um golpe de Estado, sob qualquer forma, e em terceiro lugar, que qualquer mudança no Haiti deve ser de acordo com a Constituição do Haiti.

A situação no Haiti é uma séria preocupação regional. É importante notar que, em conformidade com o Capítulo VIII da Carta, as organizações regionais são muitas vezes o

primeiro recurso para enfrentar as ameaças à paz e à segurança. (...)

Enquanto CARICOM continuará a desempenhar o seu papel na busca de uma solução política para a crise no Haiti, acreditamos que as Nações Unidas têm uma responsabilidade especial de ajudar o Haiti, dado o seu histórico de participação em missões de paz anteriores. (...)

Não há dúvida de que a situação volátil do Haiti hoje e seu potencial para o caos mais não são apenas uma ameaça para a paz e a segurança regionais, mas, necessariamente, devem ser motivo de grande preocupação para a comunidade internacional. (...)

É neste contexto que os Estados-Membros da Comunidade da CARICOM solicitam a intervenção direta e imediata das Nações Unidas no Haiti. A situação é de extrema urgência e a necessidade de uma ação decisiva é primordial.

A necessidade imediata é agora que o Conselho de Segurança autorize o envio urgente de uma força multinacional para ajudar na restauração da lei e da ordem, para facilitar um retorno à estabilidade e criar um ambiente no qual os esforços contínuos para encontrar uma solução para a crise política podem ser seguidos. Tal apoio internacional será importante para preparar o terreno para as eleições parlamentares e para a eleição presidencial, quando devido. Uma solução é vital para o futuro a curto e longo prazo do Haiti, que é tão seriamente ameaçado pela escalada da insurgência e pela perspectiva de uma sangrenta guerra civil. O Conselho deverá autorizar a criação de uma força com esses objetivos e incentivar a participação de Estados com os recursos disponíveis. (...)

É uma cruel reviravolta do destino que a primeira república negra livre desse hemisfério tenha tido uma história tão longa e difícil de luta para proteger a própria liberdade. É uma ironia ainda mais cruel que,

neste bicentenário da comemoração do evento histórico que marcou o fim de sua luta e o início de uma nova era de liberdade, o povo do Haiti seja hoje amplamente privado dos direitos pelos quais lutou bravamente - liberdade política, prosperidade econômica e estabilidade social.

Vamos juntos nos determinar a ajudar mais uma vez o valente, embora sofrido, povo do Haiti, em sua hora de necessidade, e buscar satisfazer as suas necessidades urgentes neste momento crítico. O povo do Haiti precisa de ajuda. Estamos aqui buscando ajuda. (KNIGHT, 2004)

Dias depois, Aristide foi forçado a se exilar na África do Sul.²⁶

Seguindo as regras de sucessão previstas na Constituição, Boniface Alexandre, presidente do Supremo Tribunal, assumiu a presidência interinamente, e imediatamente submeteu à ONU um pedido de assistência, que incluía a autorização para a entrada de tropas internacionais no país, de modo a evitar a ocorrência de um violento conflito civil.

Neste contexto, surge a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti - MINUSTAH²⁷ –, que desde 2004 trabalha pela manutenção da paz, da segurança e da estabilidade política do país, bem como pela diminuição da pobreza endêmica haitiana.

2.3 O HAITI COMO ESTADO FRACO

Segundo a avaliação do Fundo para a Paz, em seu Índice de Estados Falidos, o Haiti figura entre o grupo de países “em alerta”, o que significa que a estabilidade estatal haitiana é

²⁶ Existe grande controvérsia quanto ao envolvimento dos Estados Unidos no exílio de Aristide, já que ele partiu do Haiti em um avião militar norte-americano. Ele afirma que foi seqüestrado, e acusa os Estados Unidos de colaborarem com o golpe de estado.

²⁷ Sigla proveniente do francês: *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti*.

considerada precária e extremamente frágil. Seguem, abaixo, lista dos 12 (doze) países com pior desempenho institucional geral (Tabela 1):

Rank	País	Total ²⁸
1	Somália	114,3
2	Chade	113,3
3	Sudão	111,8
4	Zimbábue	110,2
5	Dem. Rep. do Congo	109,9
6	Afeganistão	109,3
7	Iraque	107,3
8	Rep. Centro-Africana	106,4
9	Guiné	105,0
10	Paquistão	102,5
11	Haiti ²⁹	101,6
12	Costa do Marfim	101,2

Tabela 1- Classificação geral de países no ranking do Índice de Estados Falidos, do ano de 2010.

Fonte: Adaptada de Fundo para a Paz, 2010.

Não existe um consenso teórico quanto às condições específicas que classificam, de fato, um país como um Estado falido. Cada autor acaba por estabelecer características que são atribuídas a categorias de debilidade estatal de acordo com sua avaliação individual, fazendo com que, de modo geral, as linhas limítrofes entre uma situação de fraqueza e uma de falência estatal sejam bastante tênues.

Os critérios utilizados pelos pesquisadores do Fundo para a Paz sustentam que o Haiti é um Estado Falido. Robert Rotberg (2004) classificava o Haiti como um Estado Fraco terminantemente frágil, sempre beirando a condição de um Estado Falido. Segundo

²⁸ Quanto maior a pontuação, que é soma das notas de cada um dos 12 indicadores, maior a debilidade estatal.

²⁹ As posições anteriores do Haiti no Índice foram: 10º em 2005; 8º em 2006; 11º em 2007; 14º em 2008; e 12º em 2009.

ele, contendas civis e conflitos étnicos, cruciais no aumento da violência e da anarquia rumo ao colapso, estavam ausentes do contexto haitiano, evitando uma situação de falência total. Entretanto, fatores como a incapacidade de provisão de bens políticos, as lideranças autocráticas e corruptas, as instituições falidas, uma sociedade civil intimidada, altos níveis de criminalidade, baixo PIB per capita (de U\$510 em 2000), a alta taxa de mortalidade infantil e muitas outras deficiências pareciam condená-lo a um estado de fraqueza crônica. Em entrevista mais recente, Rotberg (2010) corrigiu-se, afirmando que o conflito interno no país, presente nas últimas décadas, o colocava na posição de Estado Falido, e que o terremoto de janeiro de 2010 o lançou de vez ao colapso.

“(...) o conflito interno deste século fez com que o Haiti passasse de endemicamente fraco (na minha escala) para falido. O país produzia antes do terremoto quase nenhum bem político para seus cidadãos. Além disso, estava repleto de corrupção e de conflito. Agora, a tragédia do terremoto lançou um estado falido para a classificação de colapso” (ROTBERG, 2010).

Independentemente das pequenas variações gradativas que posicionam o Haiti em uma ou outra categoria, seus indicadores políticos, sociais e econômicos o denunciam, indiscutivelmente, como um Estado extremamente debilitado. A própria existência de uma intervenção no país, a deslegitimação do Estado, a persistente situação de pobreza endêmica, as altas taxas de desemprego, a incapacidade de prover bens básicos de sobrevivência aos seus cidadãos e de protegê-los contra violações de direitos humanos e contra a violência de gangues políticas, testemunham a favor de um estado de falência ou colapso, mesmo sem uma análise estrita de dados estatísticos.

Deve-se também atentar para as limitações de quaisquer estudos estatísticos realizados em Estados fracos, falidos ou em colapso, uma vez que os dados costumam ser fornecidos pelos próprios Estados, que muitas vezes não possuem condições de fazer levantamentos criteriosos. Ainda assim, essas informações são bastante relevantes para a caracterização do Estado haitiano. Além disso, acredita-se que, dada a forte presença no país de organizações

internacionais e da própria ONU realizando pesquisas independentes, os dados sejam tanto mais confiáveis.

O Haiti é o país mais pobre das Américas, e costuma aparecer na última colocação de grande parte das avaliações estatísticas sobre a América Latina e o Caribe (Figuras 3, 4 e 5).

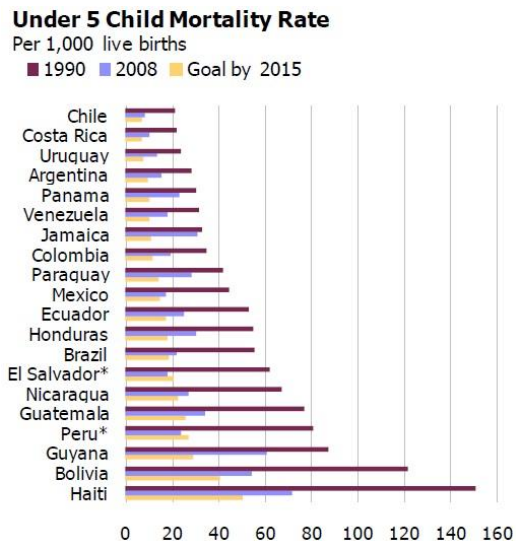


Figura 3 - Taxa de mortalidade infantil em países da América Latina e do Caribe.

Dados de 1990, 2008, e o objetivo das metas do Milênio da ONU, para 2015. Fonte: USAID, 2010.

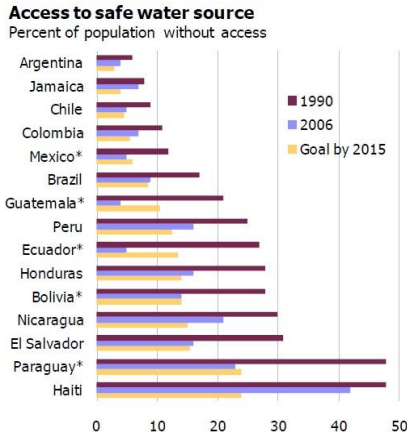


Figura 4 - Percentual de população de países da América Latina e do Caribe sem acesso à água potável.

Dados de 1990, 2008, e o objetivo das metas do Milênio da ONU, para 2015.

Fonte: USAID, 2010

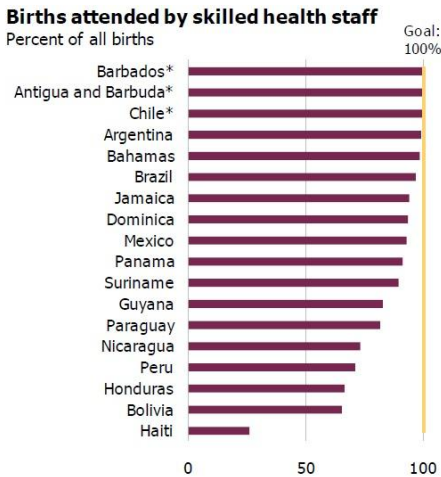


Figura 5 - Percentual de partos realizados por profissionais da saúde, em países da América Latina e do Caribe.

Dados de 1990 e o objetivo das metas do Milênio da ONU, para 2015.

Fonte: USAID, 2010.

Outra comparação, entre os dados estatísticos do Haiti com as médias dos países da América Latina e do Caribe, evidencia a precariedade do país em termos de desenvolvimento social (Tabela 2).

Indicadores	América Latina e Caribe	Haiti
População total (em milhões)	572,5	10,0
Crescimento populacional (% por ano)	1	2
Expectativa de vida ao nascer (em anos)	74	61
Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascimentos)	19	64
Taxa de miserabilidade (população vivendo com menos de US\$1,25 por dia) (%)	90	55
Área florestada (%)	47	3,7

Tabela 2 - Comparação entre alguns dados estatísticos da América Latina e Caribe e do Haiti.

Fonte: Adaptada de Banco Mundial, 2010.

O Haiti também obtém os piores valores entre os países caribenhos (Tabela 3), e possui o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³⁰ de todo o continente:

³⁰ O **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)** é uma medida utilizada na classificação de países pelo seu grau de "desenvolvimento humano. Mais sobre o IDH no site do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://www.pnud.org.br/idh/>

	GDP per Capita (PPP US\$) 2007	Life Expectancy at Birth 2007	Adult Literacy Rate 2007	UN Human Development Index Value				HDI rank 2007
				2004	2005	2006	2007	
Antigua and Barbuda	18,691	.	99.0	0.808	.	0.860	0.868	47
Bahamas	20,253	73.2	.	0.825	0.852	0.854	0.856	52
Barbados	17,956	77.0	.	0.879	0.890	0.891	0.903	37
Belize	6,734	76.0	75.1	0.751	0.770	0.770	0.772	93
Dominica	7,893	.	88.0	0.793	0.814	0.814	0.814	73
Dominican Republic	6,706	72.4	89.1	0.751	0.765	0.771	0.777	90
Grenada	7,344	75.3	96.0	0.762	0.812	0.810	0.813	74
Guyana	2,782	66.5	.	0.725	0.722	0.721	0.729	114
Haiti	1,155	61.0	62.1	0.482	.	0.526	0.532	149
Jamaica	6,079	71.7	86.0	0.724	0.765	0.768	0.766	100
St. Kitts and Nevis	14,481	.	97.8	0.825	0.831	0.835	0.838	62
St. Lucia	9,786	73.6	94.8	0.790	0.817	0.821	0.821	69
St. Vincent and Grenadines	7,691	71.4	88.1	0.759	0.763	0.767	0.772	91
Suriname	7,813	68.8	90.4	0.759	0.759	0.765	0.769	97
Trinidad and Tobago	23,507	69.2	98.7	0.809	0.825	0.832	0.837	64

Tabela 3 - Comparativo de indicadores entre países do Caribe.

Fonte: USAID, 2010.

É curioso observar também as enormes diferenças estatísticas entre o Haiti e seu país vizinho, a República Dominicana, com quem divide a ilha de Hispaniola (Tabela 4).

Indicadores	Haiti	República Dominicana
Taxa de analfabetismo adulto (%)	48,1	12
População sem acesso à água tratada (%)	37	14
População sem acesso a saneamento básico (%)	83	17
Crescimento populacional anual (%)	1,9	1,7
Partos realizados por profissionais de saúde (%)	24	98

Taxa de miserabilidade (população vivendo com menos de US\$1,25 por dia) (%)	55	4
Expectativa de vida ao nascer (em ANOS)	61	73
Taxa de mortalidade infantil (por cada 1000 nascimentos)	64	27
Área florestada (%)	3,7	31,1

Tabela 4 - Comparação entre dados estatísticos do Haiti e da República Dominicana.

Fonte: Adaptada de Unicef, 2009, e Banco Mundial, 2010.

Todos esses dados reiteram a situação de grave debilidade estatal do Haiti. Mesmo quando comparado a países vizinhos, muitos dos quais com recursos naturais e histórico de colonização bastante parecidos, o Haiti se destaca pelo baixo desempenho social, político e econômico. Isso reforça a tese de Robert Rotberg (2004), entre outros autores, de que a debilidade estatal não se deve tanto a condições geográficas ou históricas, e sim a toda uma conjuntura política e econômica resultante, principalmente, da ação humana.

Os estados-nação são abençoados ou amaldiçoados pela descoberta ou a ausência de recursos naturais, como petróleo ou diamantes, dentro de suas fronteiras. Mas não é a qualidade acidental de suas fronteiras a falha original; é o que tem sido feito dos desafios e oportunidades de uma dada configuração que determina se um estado permanece fraco, fortalece-se ou desliza para a falência e o colapso. (...) Os erros coloniais foram muitos, (...) Mas não é possível prever os candidatos à falência deste século exclusivamente, ou mesmo em grande medida, com base nos maus-tratos sofridos no período colonial (ROTBERG, 2004, p. 19).

2.4 INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS EM ESTADOS FRACOS

Desde a queda do muro de Berlim, a imensa maioria das crises internacionais suscetíveis de sofrerem uma intervenção humanitária surgiram em Estados fracos ou falidos. A maior ocorrência de conflitos desse tipo foi creditada ao fim da lógica bipolar, que garantia viabilidade a esses Estados através de infusões massivas de dinheiro das duas potências hegemônicas, disfarçando assim uma fraqueza endêmica já existente. O fim da Guerra Fria deixou-os desamparados e evidenciou a fragilidade institucional desses Estados.

Enquanto durou, a Guerra Fria prolongou a viabilidade de alguns dos países recém-independentes e de outros Estados do Terceiro Mundo. Os países com economias seriamente subdesenvolvidas e os governos receberam massivas infusões de ajuda dos seus antigos senhores coloniais, bem como das duas superpotências (HELMAN e RATNER, 1992).

Tendo em conta as inúmeras dificuldades que envolvem uma ação humanitária, principalmente em um estágio de colapso estatal, Cooper (2003) defende que o melhor seria interferir antes que problema se agrave demais, embora ele reconheça que isso nunca é fácil, uma vez que a aprovação de qualquer intervenção requer provas concretas de sua necessidade e depende da boa-vontade dos países competentes. Outra grande questão se refere à incerteza quanto ao momento certo de cessar a intervenção: *“Those who become involved in the pre-modern world run the risk that ultimately they will be there because they are there”* (COOPER, 2003, p. 73).

Entretanto, mais importante do que definir o início ou o fim de uma intervenção, é saber exatamente como agir durante seu curso, de forma a otimizar os resultados e evitar que os custos — humanos — superem os benefícios. Obviamente, quando ocorrem intervenções nesses Estados, a medida mais urgente é restabelecer a paz. Quando esta é restaurada, é essencial um estágio de reconstrução consciente e bem elaborada, geralmente por meio de

assistência externa, que garanta a segurança necessária para que os outros bens políticos possam ser restabelecidos e seu fornecimento estabilizado, o que pode levar muitos anos ou até décadas. Enquanto isso não ocorre, deve-se, imprescindivelmente, atender às necessidades da população com recursos externos. O equilíbrio entre ações de cunho assistencialista, que aliviam sofrimentos imediatos, e outras reconstrutivas, cujos resultados só se fazem sentir muito tempo depois, deve ser buscado, de maneira a garantir que o Estado em que ocorre a intervenção possa se reerguer e ser capaz de proteger seus cidadãos e lhes proporcionar condições para uma vida digna por si só.

2.4.1 A construção de Estados

Usualmente, as intervenções humanitárias se comprometiam com três tarefas principais: garantir o final dos conflitos e da violência; ajudar a população de maneira assistencialista, com a provisão de alimentos, remédios e recursos financeiros e humanos; e promover eleições democráticas. Feito isso, acreditava-se que a missão internacional estava cumprida, e a tendência era retirar as tropas de paz logo após a posse de um novo governo.

Após numerosas intervenções que seguiam esse padrão, percebeu-se que essas medidas eram incapazes de garantir a paz no longo prazo, e que existia uma tendência de retorno ao ciclo de corrupção e violência na medida em que a presença internacional diminuía. Isso se deve à importante distinção existente entre ações assistencialistas e as ações ditas “construtivas”.

O assistencialismo puro, sem a preocupação de criar condições para que a população de um país prescindia da ajuda externa, é insuficiente, e por vezes até danoso. A economista africana Dambisa Moyo sugere em seu livro “Dead Aid”, que a ajuda internacional à África não só tem perpetuado a miséria como também tem piorado a situação ao criar dependência e reduzir a confiança local nos governos nacionais. (MOYO, 2009)

Embora a ajuda financeira e humanitária a esses países salve muitas vidas e seja absolutamente indispensável em situações emergenciais, como guerras civis ou catástrofes naturais, o problema

é que ela não gera um crescimento sustentável. Além disso, não existem meios eficazes de fiscalizar os resultados e a utilização do dinheiro doado. Muitos recursos oriundos de países desenvolvidos são desviados ou mesmo totalmente apropriados por governos corruptos. James Shikwati, economista queniano, cita o exemplo do ditador da República da África Central, Jean Bedel Bokassa, que resumiu a situação dizendo: "*The French government pays for everything in our country. We ask the French for money. We get it, and then we waste it*" (SHIKWATI, 2005). Shikwati, como Moyo, é contra o assistencialismo, que em sua opinião impede os países de se firmarem por conta própria. Ele afirma ainda que o dinheiro da ajuda internacional prejudica o setor produtivo e a livre-iniciativa. Ademais, a prática de fornecer diretamente os serviços necessários quase sempre prejudica a capacidade do governo local de provê-los uma vez terminado o programa de ajuda. A solução está realmente em ajudar países fracos a desenvolver capacidade institucional para usar e administrar os recursos que eles consigam adquirir.

A criação de instituições políticas sólidas e eficientes – projeto conhecido como “construção de Estado”³¹ – é essencial para que a situação de caos humanitário não volte a ocorrer após a saída das forças interventoras. Para isso, deve-se ampliar a função das intervenções humanitárias para além do estabelecimento coercitivo da paz, acoplando-se a isso um rol de atividades administrativas que visem fortalecer a capacidade institucional do governo local, como forma de prevenir novas emergências humanitárias. O termo “construção de Estado”, se aplica justamente a isso, ao desafio de recuperar um Estado falido ou em colapso através da criação de instituições fortes, eficientes e autossustentáveis, indispensáveis para que o país ocupado possa prescindir da assistência externa, sem recair no caos.

O processo de reconstrução depende, inteiramente, do estabelecimento da paz e da segurança em todo o território nacional. Estradas seguras incentivam o comércio e restabelecem parte da confiança da população no governo. Restabelecer a economia, o código de leis e incentivar a sociedade civil seriam os passos seguintes, bem como consertar ou renovar a infraestrutura e os

³¹ O conceito de “construção de Estados” pode ser entendido, basicamente, como a prática de fortalecimento da capacidade institucional de Estados fracos e falidos (FUKUYAMA, 2005).

sistemas de comunicação, educação e saúde. Quando Estados entram em colapso, as bases dos acordos entre governo e governados são destruídas, e reconstruí-las requer uma grande quantidade de tempo. Reduzir o crime e reforçar as leis é primordial para a reconstrução da confiança dos habitantes no governo. Os encarregados da tutela não devem abandonar o país falido sob sua própria sorte antes de se certificar que as bases política, econômica e social estão funcionando devidamente por vários anos. *“The worst enemy of reconstruction is a premature exit by international organizations and donors, as in Haiti and Somalia.”* (ROTBURG, 2004)

Em seu livro “Construção de Estados”³², Fukuyama (2005) distingue entre o escopo das atividades do Estado - diferentes funções e metas assumidas pelo estado - e a força do poder do Estado, ou seja, a capacidade dos Estados de planejar e executar políticas e fazer respeitar as leis de forma limpa e transparente, também chamada de capacidade institucional. Os Estados Unidos são citados como exemplo de um Estado forte (com alta capacidade de criar e fazer cumprir leis e políticas) e pouco extenso, com grandes liberdades individuais e de mercado. O autor afirma que “(...) a essência da estatidade é a sanção: a capacidade suprema de enviar alguém, com um uniforme e uma arma, para obrigar as pessoas a respeitar as leis do estado” (FUKUYAMA, 2005, p. 21).

Ou seja, um Estado deve se esforçar por ser forte institucionalmente, ao invés de extenso no escopo de suas atividades. Neste sentido, o pensamento de Fukuyama se assemelha às recomendações de Keynes quando este defende que o importante não é o governo fazer um pouco melhor ou um pouco pior o que outros fazem, mas fazer aquilo que ninguém faz.³³ Reforçando a noção de que o bem político mais importante é a segurança, isso significa que o Estado não deve apenas ser capaz de desenvolver leis e políticas eficazes, mas principalmente garantir seu cumprimento e execução.

³² O autor coloca que existem três fases distintas na construção de nações: a reconstrução pós-conflito; a criação de instituições autossustentáveis que sobrevivam ao fim da intervenção externa; e o fortalecimento do Estado, através de uma autoridade estável.

³³ *“The most important Agenda of the State relate not to those activities which private individuals are already fulfilling, but to those functions which fall outside the sphere of the individual, to those decisions which are made by no one if the State does not make them. The important thing for government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do those things which at present are not done at all.”* (KEYNES, 1926)

Com o renascimento das idéias liberais, nas décadas de 80 e 90, a prática de diminuição do escopo estatal tornou-se comum. No entanto, a reforma econômica liberalizante deixou de cumprir sua promessa em muitos países, onde a ausência de uma estrutura institucional adequada os deixou em situação pior depois da liberalização do que se esta não tivesse ocorrido. O problema central, segundo Fukuyama, era que, embora os estados precisassem ser reduzidos em determinadas áreas, ao mesmo tempo precisavam ser fortalecidos em outras. A agenda de fortalecimento do Estado, no mínimo tão importante quanto a da redução, nunca recebeu tanta atenção ou ênfase. Os Estados variam enormemente em força e extensão, sendo que a maioria dos Estados em desenvolvimento possui uma gama ambiciosa de atividades que não consegue cumprir direito ao mesmo tempo em que possui uma eficácia institucional mínima. Todavia, mudanças são sempre possíveis. No exemplo citado pelo autor, a Nova Zelândia, através de um ambicioso conjunto de reformas para reduzir o escopo de funções estatais e fortalecer sua capacidade administrativa, alcançou ótimos resultados. Fica clara, em todos os exemplos e dados estatísticos, a prioridade da força sobre o escopo estatal.

Em última instância, o problema está na incapacidade conceitual básica de decifrar as diferentes dimensões da estatidade e compreender como tais dimensões se relacionam com o desenvolvimento econômico. A reconstrução de um Estado passa, portanto, pelo reforço de sua capacidade institucional, e esta depende tanto da oferta quanto da demanda por instituições.

A demanda interna insuficiente por instituições ou reformas institucionais constitui o mais importante obstáculo isolado ao desenvolvimento institucional dos países pobres. Quando surge, esta demanda é, em geral, o produto de crises ou circunstâncias extraordinárias, que criam não mais que uma breve oportunidade para reformas. (FUKUYAMA, 2005, p. 56)

No caso de países que sofrem uma intervenção internacional, a demanda por instituições é criada externamente pelo exercício do poder político de forças estrangeiras sobre os Estados

ocupados. No entanto, as reformas tendem a fracassar na ausência de uma substancial demanda interna por mudanças institucionais, ainda que complementar. Sem uma demanda local por essas mudanças, infelizmente, de nada adianta a boa-vontade dos países estrangeiros em ajudar no processo de construção de Estado. “A maioria dos casos de construção de estados e reforma institucional ocorreu quando uma sociedade gerou uma forte demanda interna por instituições e a seguir as criou, importou ou adaptou modelos estrangeiros as condições locais” (FUKUYAMA, 2005, p. 55). Reside aí o principal problema enfrentado na construção de nações, já que a capacidade externa de moldar uma sociedade local é muito limitada.

As limitações encontradas na criação de demanda por instituições levam Fukuyama a afirmar que o importante é focar nas dimensões das estatidades que podem ser manipuladas e construídas, por meio de mecanismos de transferência de conhecimento a países com instituições deficientes. É igualmente necessário combinar a transferência de práticas administrativas estrangeiras com uma compreensão das condições e limitações locais. Programas de sucesso são, frequentemente, idiossincráticos e envolvem a capacidade de usar conhecimentos locais para criar soluções locais. Além do mais, as instituições não só devem trabalhar de maneira eficiente, mas também devem ser vistas como legítimas pela sociedade subjacente. Assim, “é preciso combinar o conhecimento geral das práticas administrativas estrangeiras com uma profunda compreensão das restrições, oportunidades, hábitos, normas e condições locais” (FUKUYAMA, 2005, p. 118).

Fukuyama também afirma que se deve evitar a tentação de prestar serviços e administrar diretamente, e que o melhor é fazer doações a órgãos do governo dos países ajudados, sem fixar condições precisas sobre como os recursos devem ser usados e apenas forçando o respeito a rigorosos padrões de responsabilidade por resultados. No entanto, ele não explica de que maneira se cobraria resultados sem o estabelecimento de critérios claros de uso dessas doações, nem atenta para a grande possibilidade desses recursos serem usados de maneira imprópria, dada a dificuldade tanto de atribuição de responsabilidade pelos resultados quanto de fiscalização dos mesmos.

São latentes os limites do poder estrangeiro de ajudar países a se fortalecerem, principalmente quando se tem em vista que,

em nome da legitimidade e em consonância com as leis internacionais, qualquer governança externa deve ser transitória. Devido a isso, as administrações interinas terminam suas missões precocemente, antes de constatar que as bases política, econômica e social estejam funcionando de forma apropriada, o que aumenta exponencialmente o risco de o país incorrer novamente à situação de colapso anterior. As chances de sucesso são maiores quando as forças internacionais repassam a autoridade para os nacionais gradualmente.

Considerando que qualquer governança internacional sobre outros Estados deva ser transitória para ser legítima, e que a construção de instituições eficientes e autossustentáveis é penosa sem uma demanda interna suficiente, torna-se fácil entender porque as forças internacionais geralmente conseguem bons resultados na imposição e na manutenção da paz, mas fracassam na tentativa de fazer perdurar esses resultados após sua retirada. O desafio reside, portanto, na compreensão das capacidades e dos limites daquilo que a ajuda externa pode concretizar.

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

3.1 A MISSÃO

3.1.1 Antecedentes

Em função da situação de instabilidade política e da iminência do recrudescimento dos conflitos internos, que acabaram por provocar o exílio do presidente Jean-Bertrand Aristide, o presidente interino do Haiti, Boniface Alexandre, apresentou às Nações Unidas, em 29 de fevereiro de 2004, um pedido de ajuda urgente para conter a violência e o caos crescentes no país.

No mesmo dia, o Conselho de Segurança aprovou uma Resolução (nº 1529/2004) autorizando o envio imediato de uma Força Multinacional Interina (MIF), para:

- a) Contribuir para um ambiente seguro e estável na capital do Haiti bem como no resto do país, conforme o caso e as circunstâncias o permitam, a fim de atender ao pedido do Presidente do Haiti, Boniface Alexandre, de assistência internacional para apoiar o processo político constitucional em curso no Haiti;
- b) Para facilitar a prestação de assistência humanitária e o acesso de trabalhadores humanitários internacionais ao povo haitiano em necessidade;
- c) Para facilitar a prestação de assistência internacional à Polícia Haitiana e a Guarda Costeira do Haiti, a fim de estabelecer e manter a segurança pública, a lei e a ordem, e para promover e proteger os direitos humanos;
- d) Apoiar a criação de condições para que organizações internacionais e regionais, incluindo as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos, ajudem o povo haitiano;
- e) Coordenar, quando necessário, com a Missão Especial da OEA e com o Conselheiro Especial das Nações Unidas para o Haiti, para evitar uma maior deterioração da situação

O Conselho autorizou ainda a utilização de todos os meios necessários para o cumprimento do mandato da Missão, o que comumente inclui a possibilidade de uso da força.³⁵ No mesmo dia, em caráter emergencial, uma força de cerca de 1.000 (mil) fuzileiros navais americanos desembarcou no Haiti, e tropas canadenses e francesas se juntaram a eles no dia seguinte, de modo a fornecer um suporte provisório ao governo interino até que a ONU conseguisse avaliar melhor a situação. Posteriormente, foi recomendada a criação de uma missão de estabilização no país, com mandato mais extensivo, para substituir a MIF.

3.1.2 Mandato

Assim, em 30 de abril de 2004, por meio da Resolução 1542, o Conselho de Segurança estabeleceu a criação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, a MINUSTAH, por um período inicial de seis meses, com intenção de renovar por mais tempo, conforme necessidade. Determinou, ainda, que a MINUSTAH substituísse a MIF a partir de junho de 2004.

Segundo a Resolução, a MINUSTAH deveria ter componentes civis e militares e operar em coordenação com

³⁴ Do original:

(a) To contribute to a secure and stable environment in the Haitian capital and elsewhere in the country, as appropriate and as circumstances permit, in order to support Haitian President Alexandre's request for international assistance to support the constitutional political process under way in Haiti;

(b) To facilitate the provision of humanitarian assistance and the access of international humanitarian workers to the Haitian people in need;

(c) To facilitate the provision of international assistance to the Haitian police and the Haitian Coast Guard in order to establish and maintain public safety and law and order and to promote and protect human rights;

(d) To support establishment of conditions for international and regional organizations, including the United Nations and the Organization of American States, to assist the Haitian people;

(e) To coordinate, as needed, with the OAS Special Mission and with the United Nations Special Adviser for Haiti, to prevent further deterioration of the humanitarian situation;

³⁵ *Authorizes the Member States participating in the Multinational Interim Force in Haiti to take all necessary measures to fulfil its mandate;*

instituições como a OEA e o CARICOM. O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que autoriza o uso da força, é mencionado no Artigo 7 (sete), reiterando a autorização, já presente na MIF, de utilização de todos os meios necessários para o cumprimento do mandato. Os objetivos da Missão foram definidos a partir de três princípios prioritários: segurança, democracia e direitos humanos. Abaixo, tradução do Artigo VII da Resolução, que dita as funções a serem exercidas pela MINUSTAH:

Atuando em virtude do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas em relação com a seção I que figura abaixo, decide que a MINUSTAH tenha o seguinte mandato:

I. Assegurar um ambiente estável:

- (a) apoiar o Governo de Transição, para assegurar um ambiente estável no qual o processo constitucional político do Haiti possa se desenvolver;
- (b) ajudar o Governo de Transição na monitoração, reestruturação e reforma da Polícia Nacional Haitiana, em conformidade com os padrões democráticos de policiamento, inclusive inclusive através da habilitação e certificação de seu pessoal, orientação sobre sua reorganização e treinamento, bem como supervisão e treinamento de membros da Polícia Nacional do Haiti;
- (c) ajudar para ajudar o Governo de transição, particularmente a Polícia Nacional Haitiana, com o desarmamento abrangente e sustentável, com a desmobilização e reintegração de todos os grupos armados, incluindo mulheres e crianças associados a tais grupos, bem como controle de armas e medidas de segurança pública;
- (d) ajudar no restabelecimento e na manutenção do Estado de Direito, da segurança pública e da ordem pública no Haiti através da provisão, nomeadamente, de apoio operacional à Polícia Nacional do Haiti e à

Guarda Costeira do Haiti, bem como de seu fortalecimento institucional, incluindo o restabelecimento do sistema corretivo;

(e) proteger os funcionários das Nações Unidas, suas instalações e equipamentos e garantir a segurança e a liberdade de circulação de seu pessoal, tendo em conta a responsabilidade do Governo de Transição, a este respeito;

(f) proteger civis sob ameaça iminente de violência física, dentro das suas possibilidades e áreas de implantação, sem prejuízo das responsabilidades do Governo de Transição e das autoridades policiais;

II. Processo Político:

(a) apoiar o processo constitucional e político em andamento no Haiti, inclusive por meio de bons ofícios, e promover os princípios de desenvolvimento institucional e de governança democrática;

(b) ajudar o Governo de Transição em seus esforços de reconciliação e diálogo políticos;

(c) apoiar o Governo de Transição em seus esforços para organizar, monitorar e realizar eleições livres e municipais, parlamentares e presidenciais, o mais rapidamente possível, particularmente através da prestação de assistência técnica, logística e administrativa e de segurança contínua, com o apoio adequado para um processo eleitoral com a participação de eleitorado representativa da demografia nacional, incluindo as mulheres;

(d) ajudar o Governo de transição a estender a autoridade do Estado em todo o Haiti e apoiar a boa governança a nível local;

III. Direitos Humanos:

(a) apoiar o Governo de Transição do Haiti, bem como as instituições e grupos de

direitos humanos em seus esforços para promover e proteger os direitos humanos, especialmente de mulheres e crianças, a fim de garantir a responsabilidade individual por abusos de direitos humanos e a reparação às vítimas;

(b) monitorar e informar sobre a situação dos direitos humanos, em colaboração com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, incluindo a situação de refugiados e pessoas deslocadas; (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2004b, Art. 7)

Conforme previsto, em 30 de abril de 2004, as primeiras tropas, lideradas pelo Brasil, chegaram a Porto Príncipe para dar início à recém-criada Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti. Muito se discorre acerca das motivações políticas que levaram o governo brasileiro a assumir o comando militar da Missão. Entretanto, não se pretende discutir aqui os porquês de tais decisões, que dizem respeito às estratégias de política externa de cada país. A MINUSTAH é, para fins desta pesquisa, considerada como um todo independente das nacionalidades que a compõem.

3.1.3 Composição

A MINUSTAH tem, atualmente, a seu serviço, 12.279 militares, 3.734 policiais, 531 civis estrangeiros, 221 voluntários das Nações Unidas, e 1.264 civis haitianos.³⁶ Esses números têm oscilado com o tempo e com a necessidade. Conforme os desafios se apresentaram à Missão, foram autorizados aumentos nos contingentes. No início da Missão, em 2004, por exemplo, estavam presentes no país 6.700 militares. O aumento significativo nesse número (de 6.700 para 12.279, se deu principalmente em função das emergências e dos estragos causados pelo terremoto de 2010.

Chefes de Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti:

³⁶ Dados de 28 de fevereiro de 2011, disponíveis em <http://www.minustah.org>

- Juan Gabriel Valdés, do Chile, de agosto de 2004 a maio de 2006;
- Edmond Mulet, da Guatemala, de junho de 2006 a agosto de 2007;
- Hédi Annabi, da Tunísia, de setembro de 2007 a janeiro de 2010;³⁷
- Edmond Mulet, da Guatemala, de janeiro de 2010 até agora.

Comandantes Militares da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti:

- General Augusto Heleno Pereira, do Brasil, de junho de 2004 a agosto de 2005;
- General Urano Bacellar, do Brasil, de setembro de 2005 a janeiro de 2006;
- General José Siqueira, do Brasil, de janeiro de 2006 a janeiro de 2007;
- General Carlos Alberto Cruz, do Brasil, de janeiro de 2007 a abril de 2009;
- General Floriano Vieira Neto, do Brasil, de abril de 2009 a março de 2010;
- General Luiz Guilherme Paul Cruz, do Brasil, de março de 2010 até agora.

Países que contribuem atualmente com efetivos militares:

Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Equador, Estados Unidos, França, Guatemala, Japão, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Filipinas, Coreia do Sul, Sri Lanka, e Uruguai.

Países que contribuem atualmente com efetivos policiais:

Argentina, Bangladesh, Benin, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Canadá, Chade, Chile, China, Colômbia, Costa do Marfim, Croácia, Egito, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Filipinas, França, Granada, Guiné, Guiné-Bissau, Iêmen, Índia,

³⁷ O Chefe da Missão (*Head of Mission*) Hédi Annab foi morto pelo terremoto de 12 de janeiro de 2010.

Indonésia, Jamaica, Jordânia, Lituânia, Madagascar, Mali, Nepal, Níger, Nigéria, Noruega, Paquistão, Quirguistão, República Centro-Africana, Romênia, Rússia, Ruanda, Senegal, Sérvia, Sri Lanka, Suécia,

A MINUSTAH se destaca por ser a primeira Missão na Região com forte presença de forças latino-americanas, principalmente do Brasil, da Argentina, do Chile, da Bolívia, do Equador e do Uruguai, que colaboram com os maiores contingentes.

3.2 A AÇÃO DA MINUSTAH NO HAITI

3.2.1 Do início à estabilização

O período entre a chegada da MINUSTAH ao Haiti e as eleições presidenciais de 2006 é descrito por Mônica Hirst (2009) como uma fase de “construção e envolvimento”. O principal desafio era garantir a segurança e a estabilidade política necessárias para o processo eleitoral. Simultaneamente, a Missão deveria cumprir outras tarefas previstas em seu mandato, tais como treinar e apoiar a Polícia Nacional Haitiana (PNH), proteger os direitos humanos e implementar serviços públicos básicos, principalmente nas áreas de engenharia rodoviária, habitação e saneamento. Ao chegar, em junho de 2004, a Missão encontrou a habitualmente precária situação haitiana agravada pelas enchentes ocorridas no mês anterior, que deixaram milhares de mortos e desaparecidos.

Juan Gabriel Valdés, chefe da Missão na época, afirma que não havia, no Haiti, “propriamente uma guerra interna, e sim um enfrentamento entre múltiplas facções, todas elas minoritárias, junto à perigosa proliferação de gangues político-criminais” (VALDÉS, 2009, p. 310). Essas milícias, que adotavam táticas de guerrilha, incluíam ex-militares interessados na recriação do exército nacional, gangues movidas pelos interesses do tráfico de drogas, grupos políticos pró e anti-Aristide, e outros nos quais as ações políticas e criminosas se confundiam.

O tema da segurança no Haiti apresenta como primeiro ponto problemático a definição da

natureza da Missão. De uma perspectiva militar, a realidade que justificou a criação da MINUSTAH não foi de uma guerra civil, que pressupõe a existência de duas ou mais partes em conflito, mas uma situação de carência de autoridade e colapso institucional, marcada por uma escalada da violência e insurgência de consequências imprevisíveis (HIRST, 2009, p. 341).

O contexto era de confronto dessas facções entre si e com a polícia. A Missão deveria atuar em apoio a esta polícia e a um governo partidário que carecia de verdadeira legitimidade democrática. O presidente interino, Boniface Alexandre, continuou no poder, e um “*conseil de sages*” elegeu como primeiro-ministro Gerard Latortue, que causava antipatia nos membros do Fanmi Lavalas³⁸ por seu passado como funcionário das Nações Unidas, e por temerem uma política revanchista de um governo da oposição.

A estratégia militar da MINUSTAH neste período foi de contenção dos conflitos e desarmamento das gangues.³⁹ Entretanto, a carência de informações confiáveis obrigou a MINUSTAH a empregar vários meses na formação de um serviço de inteligência próprio que lhe informasse a real dimensão dos problemas que enfrentaria. Valdés (2009) informa, por exemplo, que a insistência dos norte-americanos sobre o papel dos ex-militares haitianos na subversão induziu ao erro, pois eles jamais puderam fazer frente às forças da ONU, e foram desarticulados em pouco tempo. Igualmente, a falta de informação sobre as gangues armadas distribuídas pelas favelas da cidade impediu por muito tempo um planejamento estratégico. Neste assunto, a Polícia Haitiana (PNH) não só não colaborou como também atrapalhou diversas operações, e tornou-se praxe na MINUSTAH confiscar os telefones celulares dos policiais antes de cada missão, para evitar que estes avisassem os líderes de gangues. Esses grupos de bandidos mantinham um controle férreo de suas zonas, e incursionavam pelos arredores introduzindo o pânico e cometendo assassinatos ao acaso. Não era incomum para soldados da

³⁸ Partido de Aristide.

³⁹ “A missão no Haiti era, de certa maneira, uma novidade até para as Nações Unidas, que, pela primeira vez, via sua tarefa de manter a paz confundida com o trabalho policial” (KAWAGUTI, 2006, p. 173).

MINUSTAH encontrarem corpos carbonizados e mutilados pela cidade, muitas vezes soterrados em meio ao lixo que se acumulava em montanhas pelas ruas e servia de barricada para os bandidos durante os enfrentamentos.

A Polícia Nacional Haitiana (PNH), que a MINUSTAH, por mandato, deve treinar e apoiar ⁴⁰, era percebida pelos haitianos como corrupta, violenta, ineficiente e despreparada. Além disso, a PNH tem um conhecido histórico de violação aos direitos humanos, de intimidação, prisões arbitrárias e uso injustificado da força. A situação da Penitenciária Nacional justifica essa desconfiança da população com o sistema jurídico e policial: apenas cerca de 2% dos mais de mil presos foram, de fato, condenados de algum crime (CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL, 2005). A PNH tem sido, ainda, acusada por haitianos e observadores internacionais de perseguir e matar militantes do Lavalas, partido do ex-presidente Aristide.

Como parte de sua missão principal de assegurar a paz, a MINUSTAH ocupou-se, durante os primeiros dois anos de seu mandato, principalmente de pacificar os povoados ocupados por esses grupos violentos, tarefa em que obteve sucesso, embora com grandes dificuldades. Ficou claro para os condutores da Missão que a paz obtida em lugares como Bel Air e Cité Soleil ⁴¹ não seria mantida sem um Estado que pudesse tirar a população da situação de abandono, e que a eliminação das gangues armadas só seria possível ao se enfraquecer os laços que muitos de seus líderes tinham com os moradores do bairros mais pobres, em função da miserabilidade geral. Neste sentido, a MINUSTAH via-se limitada a práticas assistencialistas mais imediatas, como a distribuição de água e alimentos e ajuda médica. Embora os hospitais militares só pudessem, a princípio, atender funcionários da Missão, eles acabaram abrindo as portas para os haitianos comuns, que faziam — e ainda fazem — filas quilométricas para serem atendidos. Todos estes esforços, entretanto, assim como os trabalhos das diversas ONGs (Organizações Não-Governamentais) que atuam no país, beneficiavam uma parte mínima da população, e era nítido que

⁴⁰ “Ajudar o Governo de Transição na monitoração, reestruturação e reforma da Polícia Nacional Haitiana, em conformidade com os padrões democráticos de policiamento, inclusive através da habilitação e certificação de seu pessoal, orientação sobre sua reorganização e treinamento, bem como supervisão e treinamento de membros da Polícia Nacional do Haiti;” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2004b)

⁴¹ Maiores favelas de Porto Príncipe, que foram pacificadas pelas tropas da MINUSTAH.

apenas um governo forte e competente poderia pôr fim ao sofrimento do povo haitiano, assim como somente uma força policial legítima e honesta seria capaz de substituir as tropas da MINUSTAH na contenção da violência local. Tanto a formação de um como de outra exigem tempo e se defrontam com uma série de dificuldades de ordem interna.

Em setembro de 2004, o furacão Jeanne provocou novas enchentes que mataram cerca de 3.000 pessoas e deixaram outras milhares desabrigadas. Na cidade mais atingida, Gonaïves, ao norte do país, a falta de vegetação como obstáculo natural possibilitou que uma quantidade colossal de água despenhasse das montanhas e destruísse as frágeis construções, devastando a cidade. Diante da tragédia, a MINUSTAH julgou suas funções humanitárias mais necessárias, e deslocou um enorme contingente para a região, com a tarefa de ajudar a população, totalmente desamparada pelo governo, e agora sob risco de doenças como a leptospirose e a cólera, que geralmente acompanham tragédias desse tipo. As ONGs que atuavam na região ajudaram enormemente, porém, por se recusarem a participar dos comboios militares⁴², passaram a ser constantemente saqueadas (KAWAGUTI, 2006).

Apesar da presença e dos esforços das tropas da ONU, a situação no Haiti continuava bastante instável ao fim deste primeiro ano, tanto em termos de segurança quanto politicamente. Os embates entre gangues e policiais continuavam, o governo interino sofria contestações, desastres naturais tornavam tudo mais urgente, e a própria Missão se via bastante cobrada e criticada internacionalmente por não estar conseguindo ajudar o Haiti com a rapidez geralmente demandada pela opinião pública. Incidentes nos quais ocorriam mortes de inocentes não eram incomuns, e o próprio comando militar da MINUSTAH reconhecia que esse era um risco sempre presente, devido às balas perdidas e à indefinição, por vezes, de quem era de fato o inimigo, e outras, por puro despreparo.⁴³ A

⁴² Com o objetivo de se manterem “neutras” e não vincularem suas imagens à intervenção da ONU.

⁴³ O soldado Tailon Ruppenthal, em seu livro “Um soldado brasileiro no Haiti” relata que seu contingente foi enviado ao Haiti com mínimas informações sobre o país: “Um dos cabos que viajou ao meu lado, Ferraz, chegou a me perguntar em que parte da África ficava o Haiti.” (RUPPENTHAL, 2007, p. 10) Entretanto, ele informa que em todas as reuniões e treinamentos, os soldados eram orientados enfaticamente a demonstrarem completa imparcialidade política e a tratarem muito bem e sempre de forma prestativa o povo haitiano.

Polícia Nacional (PNH), com mais equipamentos e com o suporte da MINUSTAH, se sentia ainda mais à vontade para agir de modo violento e arbitrário, o que muitas vezes fez com que a MINUSTAH fosse vista como cúmplice das ações violentas da PNH.

O mais grave desses episódios ocorreu em novembro de 2004, quando o líder do Partido Lavalas, Samba Boukman, informou e solicitou à MINUSTAH que provesse segurança durante uma manifestação pacífica pelo retorno do presidente exilado Jean-Bertrand Aristide. A MINUSTAH lhe garantiu que estaria presente e que atenderia o seu pedido de segurança. No dia marcado, soldados brasileiros da MINUSTAH estavam lá, conforme combinado, observando a passeata de quase 2.500 pessoas, que louvavam Aristide e acenavam bandeirinhas. De repente, membros do PNH, em uniformes, surgem e começam a atirar contra os manifestantes. “Os capacetes azuis sentiram na pele o ônus de uma missão com objetivos tão contraditórios. Afinal, como proteger a população e, ao mesmo tempo, apoiar as ações da polícia?”⁴⁴ (KAWAGUTI, 2006, p. 61). Luis Kawaguti relata que, na surpresa do momento, os soldados da ONU se puseram entre os manifestantes e os policiais, em uma espécie de escudo humano, na tentativa de evitar um massacre sem fazer uso da força. A população, entretanto, sentindo-se protegida pela MINUSTAH, passou a provocar os policiais, que revidaram com granadas de gás lacrimogênio, provocando pânico e uma dispersão geral. Segundo Valdés (2009), o episódio desencadeou uma forte pressão realizada por grupos haitianos e estrangeiros contra a MINUSTAH e o governo de Latortue, que eram acusados de apoiar verdadeiras chacinas promovidas pela PNH e de ser, eles mesmo, violadores dos direitos humanos no Haiti. A população questionava a ação dos soldados da ONU, que deveriam, segundo os críticos, e de acordo com seu mandato, ter atirado contra os policiais para proteger a população.

Em outra ocasião, uma tropa de elite da PNH foi à favela de Bel Air para, supostamente, resgatar presidiários fugitivos, mas acabou atirando contra a população. Abusos da PNH eram frequentes, e a inabilidade da MINUSTAH em coibir as ações violentas da polícia e garantir o respeito aos direitos humanos no país

⁴⁴ O Conselho de Segurança da ONU estabeleceu que a MINUSTAH deveria apoiar as ações da PNH. Por outro lado, deveriam também proteger os cidadãos haitianos, se preciso com a utilização da força.

se transformou no principal foco de crítica da Missão, bem como em um dos seus maiores desafios. “A suposta falta de ação chegou a ser entendida por algumas organizações não-governamentais como condescendência” (KAWAGUTI, 2006, p. 14). Apesar das dificuldades, a impressão geral de repórteres e observadores que voltaram ao país no ano seguinte, era de que a MINUSTAH realmente conseguira restabelecer a paz na região.

Finalmente, após vários adiamentos, as eleições presidenciais ocorreram em fevereiro de 2006. Aproximadamente 60% dos eleitores compareceram às urnas, um percentual alto para o Haiti, e René Préval ganhou no primeiro turno.⁴⁵ Começa então uma nova fase para a MINUSTAH, a de garantir condições de governabilidade para o novo presidente eleito. Isso significava, principalmente, assegurar um ambiente de paz e segurança, e contribuir com o Estado haitiano no que fosse possível, especialmente por meio de assistência técnica e administrativa, e na alocação de recursos doados pela comunidade internacional.

As condições do Haiti, sob o governo de Préval, pareceram melhorar, com a criação de empregos, menos violência e até tímidos sinais de turismo. Assim, a partir de 2007, a combinação de segurança, democracia e oportunidades econômicas indicavam que, tão logo esses fundamentos se fixassem no país, a próxima etapa seria o lançamento de estratégias de desenvolvimento econômico. Entretanto, em 2008, o Haiti sofreu uma série de choques externos que colocaram em sério risco as conquistas de até então.

Primeiro, a crise global de alimentos, que ao causar um aumento súbito nos preços, principalmente dos cereais, provocou inúmeras revoltas violentas contra o governo. Em abril de 2008, o Primeiro-Ministro, Jacques Edouard Alexis, acabou renunciando, e dada a natureza fraturada da democracia haitiana, foram necessários nove meses para que um novo governo fosse nomeado. O governo anunciou um plano de emergência para cortar o preço do arroz na tentativa de deter os tumultos. Os Estados Unidos e o Banco Mundial doaram cerca de 30 milhões de dólares em comida e, atendendo a um pedido do presidente Préval, a MINUSTAH aumentou seu contingente militar, na tentativa de evitar os crescentes sequestros e saques que ocorriam no país. O Haiti é altamente vulnerável à

⁴⁵ Préval já havia sido primeiro-ministro de Aristide, em 1991, e presidente, de 1996 a 2001.

flutuação nos preços da comida, pois importa a maior parte do que consome. Além disso, a crise mundial afetou também o envio de remessas de haitianos da diáspora⁴⁶, um dinheiro do qual muitas famílias no Haiti dependem.

Segundo, o Haiti foi atingido por uma série de desastres naturais, entre os meses de agosto e setembro. Em um período de três semanas, as tempestades tropicais Fay (15 e 16 de agosto) e Hanna (01 e 02 de setembro), e os furacões Gustav (26 de agosto) e Ike (06 e 07 de setembro) atingiram o país de forma violenta, causando enormes prejuízos na infraestrutura e agravando ainda mais as condições de subsistência da população. As tempestades e os furacões causaram enchentes e desabamentos que destruíram quase 70% da agricultura existente no país, e deixaram milhares de desabrigados de centenas de desaparecidos (JADOTTE, 2010). Os desastres ressaltaram, principalmente, a incapacidade do governo de lidar com situações emergenciais deste porte, às quais o Haiti, por suas condições geográficas, está sempre sujeito. De modo geral, os acontecimentos dificultaram a restauração da confiança da população no governo, uma vez que praticamente todo o auxílio humanitário foi prestado pela ONU e pelas inúmeras ONGs que atuam no país.

O Coordenador Humanitário da ONU para o Haiti, Joël Boutroue, lançou, em outubro daquele ano, um apelo à comunidade internacional por mais ajuda. Ele afirmou que, embora a ONU estivesse conseguindo distribuir comida e água para uma quantidade significativa de pessoas, ainda existiam cerca de três milhões de haitianos em situação deplorável de miséria e que, sem uma ajuda mais consistente e urgente por parte de doadores internacionais, as Nações Unidas não teriam condições de providenciar água, comida, abrigos de emergência e condições sanitárias básicas para essas pessoas, principalmente se outras tempestades ocorressem. "Estamos preocupados porque a resposta tem sido positiva até o momento, mas não temos recursos suficientes para continuar a distribuição de alimentos no nível exigido. Se não produzirmos resultados tangíveis agora, eu francamente não sei como eles vão sobreviver"⁴⁷ (ONU,

⁴⁶ Haitianos que migraram para outros países, principalmente Estados Unidos, Canadá e França, e que enviam dinheiro regularmente para ajudar seus parentes que ficaram no Haiti.

⁴⁷ Do original: "We are concerned because response has been generally OK to this date, but we do not have sufficient resources to continue food distribution at the required level. If we don't deliver tangible results now, I frankly don't know how they will survive."

2008). Ele avaliou ainda que, devido aos acontecimentos de 2008, o Haiti retrocedera cerca de dois ou três anos em suas conquistas.

Apesar desses percalços, em meados de 2009 o país já estava bastante recuperado. O problema da segurança havia sido resolvido, e a Missão agora estudava uma mudança em sua configuração, que permitisse um foco maior na diminuição da pobreza. Existia estabilidade política com o governo de René Préval, e novas eleições estavam marcadas para 2010. Os planos eram de acompanhar o novo governo por mais um ano, para garantir que o presidente eleito ficasse no poder, e retirar-se do país em 2011.

Facções rebeldes controladas, índices de criminalidade inferiores aos de cidades como Rio e São Paulo⁴⁸, desemprego e escassez de ajuda financeira internacional. Esse é o retrato do Haiti quase cinco anos após a chegada de militares a serviço da ONU, que hoje estudam a retirada a partir de 2011 (KAWAGUTI, 2009).

Em outubro de 2009, o Conselho de Segurança renovou, mais uma vez,⁴⁹ o mandato da MINUSTAH, desta vez enfatizando a necessidade de ampliar o auxílio social e econômico ao país, uma vez que a segurança estava assegurada.

Destacando a necessidade de implementação rápida de projetos intensivos de trabalho altamente efetivos e visíveis que ajudem a criar empregos e fornecer serviços sociais básicos que contribuam para o reforço do apoio à MINUSTAH pela população haitiana

⁴⁸ Kawaguti informa que, de acordo com dados da MINUSTAH, a taxa de homicídios no Haiti em 2008 foi de 5,09 para cada 100 mil habitantes. “A taxa de São Paulo referente ao mesmo ano foi de 10,7 casos, e a do Rio, 35. Para a OMS (Organização Mundial da Saúde), a partir de 10 casos por 100 mil habitantes, há “nível epidêmico de assassinatos” (KAWAGUTI, 2009).

⁴⁹ Desde seu início, a MINUSTAH teve seu conceito de operações e de força utilizada modificado e ajustada pelo Conselho de Segurança em diversas ocasiões, de forma a tornar mais efetivas as suas ações de acordo com as necessidades particulares de cada ocasião.

(CONSELHO DE SEGURANÇA,
RESOLUÇÃO 1892, 2009)⁵⁰.

A possibilidade de mudanças na configuração da Missão também aparece na Resolução:

Solicita igualmente ao Secretário-Geral que inclua em seu relatório uma avaliação global de ameaças à segurança no Haiti; reforma do setor judiciário; reforma do sistema penitenciário; e capacidade anti-narcóticos, tendo em conta uma revisão das atividades e da composição da MINUSTAH, sua coordenação com a equipe local das Nações Unidas e outros atores do desenvolvimento e da necessidade de erradicação da pobreza e do desenvolvimento sustentável no Haiti, e propor, conforme apropriado, opções para reconfigurar a composição da MINUSTAH (RESOLUÇÃO 1892, 2009)⁵¹.

Embora a normalidade democrática estivesse aparentemente restituída, e a situação presente se caracterizasse por baixos índices de violência, os problemas estruturais que fragilizavam o Estado haitiano mantinham os indicadores socioeconômicos em níveis extremamente preocupantes. Os esforços se direcionavam para a recuperação da infra-estrutura e do tecido estatal haitiano, entendendo que a verdadeira guerra no Haiti era contra a miséria. Nos primeiros dias do ano, a mídia da ONU

⁵⁰ Do original: “*Underlining the need for the quick implementation of highly effective and visible labour intensive projects that help create jobs and deliver basic social services that contribute to increased support of MINUSTAH by the Haitian population*” (CONSELHO DE SEGURANÇA, RESOLUÇÃO 1892, 2009).

⁵¹ Do original: “*Requests also the Secretary-General to include in his reports a comprehensive assessment of threats to security in Haiti; judiciary sector reform; correctional system reform; and counter-narcotics capacity, taking into account a review of the activities and composition of MINUSTAH, its coordination with the United Nations country team and other development actors and the need for poverty eradication and sustainable development in Haiti, and to propose, as appropriate, options to reconfigure the composition of MINUSTAH*” (RESOLUÇÃO 1892, 2009).

anunciava que as eleições presidenciais e legislativas seriam o principal desafio no Haiti para o ano de 2010. Ressaltava-se ainda que o fortalecimento da democracia poderia colocar o país no rumo da estabilidade e do desenvolvimento. O clima, portanto, era de otimismo.

3.2.2 Do terremoto às eleições

No dia 12 de janeiro de 2010, um terremoto de magnitude 7.0 na escala Richter devastou Porto Príncipe e arredores, deixando mais de 300 mil mortos, milhares de feridos e amputados, e destruindo de forma inédita a já frágil infraestrutura haitiana, completamente despreparada para esse tipo de desastre. Uma cobertura de cinzas cobriu a capital, que ficou, literalmente, em ruínas. O Palácio Presidencial foi destruído, bem como a catedral, o hospital principal da cidade, escolas, supermercados, o presídio, prédios do governo e o quartel-general das Nações Unidas, que perdeu no desastre 102 funcionários, dentre os quais estavam o Chefe da Missão, Hédi Annabi, e o Representante do Secretário-Geral no Haiti, Luiz Carlos da Costa⁵². Mais de um milhão e meio de haitianos perderam suas casas, incluindo o presidente, René Préval.

Não tanto pela intensidade do tremor, mas sim pelos trágicos efeitos, o terremoto tem sido considerado a pior catástrofe natural dos últimos 200 anos. O país, que desde sua independência é protagonista de sucessivas calamidades políticas, econômicas, sociais e naturais, viu-se, ainda e mais uma vez, completamente dependente de ajuda internacional. Uma série de tremores secundários, um deles de magnitude 6.1, abalaram ainda mais os nervos de uma população desabrigada e faminta. Mesmo fora da zona de destruição do terremoto, a situação se agravava pela chegada de refugiados da capital, sem que as cidades vizinhas tivessem condições de abrigá-los. O impressionante número de mortos foi considerado uma consequência das construções frágeis e de má-qualidade, principalmente nos bairros mais pobres.

Os tremores destruíram a maior parte da já frágil capacidade administrativa do governo, que mesmo semanas após o

⁵² Hédi Annabi, tunisiano, e Luiz Carlos da Costa, brasileiro, eram os dois primeiros na hierarquia da MINUSTAH.

desastre ainda não havia conseguido reestruturar-se, por sequer possuir condições para isso, dado o nível de destruição, física e humana, em seu aparato institucional. A ajuda internacional chegou rapidamente, mas nem a ajuda desse reforço, nem a dos milhares de voluntários do mundo inteiro, levados ao Haiti pela comoção com o desastre, foram suficientes, tamanha a gravidade da situação. Um dos grandes obstáculos para que se pudesse realizar qualquer tipo de trabalho eram os entulhos. A cidade inteira se transformou em um grande entulho e não havia maquinário adequado para realocar as toneladas de cimento e aço. O Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, descreveu a situação como “uma das piores crises humanitárias em décadas” (PILKINTON, 2010). Desastres anteriores não ofereciam lições relevantes, pois, por exemplo, no tsunami na Ásia, que atingiu uma área remota do país, ou no furacão Katrina, os governos dos países afetados podiam enviar ajuda e coordenar ações de reconstrução⁵³. No caso do Haiti, onde a capacidade operacional do governo, da ONU e mesmo de muitas ONGs havia sido destruída, não havia a quem recorrer a não ser a mais ajuda externa.

Felizmente, os níveis de violência ficaram abaixo do esperado, mesmo em face da situação de desespero da população, que se reunia em acampamentos improvisados ou dormia nas ruas. As eleições presidenciais, previstas para fevereiro daquele ano, tiveram que ser adiadas, provocando um clima de incerteza política. As perdas registradas pela MINUSTAH foram as maiores para um evento único em toda a história da ONU. Segundo a própria Organização:

Apesar de suas vastas perdas, a MINUSTAH fez esforços extraordinários para restabelecer a sua capacidade e agiu de forma decisiva para responder às necessidades do pós-terremoto dentro de seu mandato e em conformidade com as prioridades de assistência, segurança e

⁵³ Comparando situações, Carl Stern, presidente do fundo americano para a UNICEF, observou: “No Katrina, se você conseguisse sair da área de desastre, você podia pegar um carro, dirigir 40 milhas e encontrar uma loja para comprar o que fosse necessário. Aqui, não há carro. Não há estrada. Não há 40 milhas.” (WALSH, B.; NEWTON-SMALL, J.; PADGETT, T., 2010)

recuperação da capacidade do Estado⁵⁴
(MINUSTAH, 2011).

Dias após o terremoto, o Conselho de Segurança aprovou um aumento nos contingentes da MINUSTAH, e o Secretário-Geral da ONU apontou a necessidade de mudanças na configuração da Missão, de forma a atender melhor as demandas emergenciais do momento. A Resolução 1927 reiterou que “a responsabilidade primária de estabilização e desenvolvimento pertencem ao Governo e ao povo do Haiti” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2010), deixando clara a ausência de planos de formação de um governo paralelo ou quaisquer outras formas de governança estrangeira que ferisse a soberania haitiana, como sugeriam alguns críticos, devido à forte presença de forças internacionais no país. Além disso, o Conselho pediu à MINUSTAH que continuasse a auxiliar o Governo haitiano na preparação e na realização das eleições, ainda que adiadas devido à catástrofe.

Os custos de reconstrução do Haiti foram calculados em até 14 bilhões de dólares pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Uma conferência realizada pela ONU, em março de 2010, para discutir a situação do Haiti, conseguiu arrecadar 5,3 bilhões de dólares nos próximos três anos, para a reconstrução do país (INTERNATIONAL DONORS CONFERENCE, 2010). O governo do Haiti, que já havia elaborado um plano detalhado para a utilização do dinheiro doado, garantiu à comunidade internacional que seria capaz de liderar um projeto de reconstrução de grande porte no país. “O governo haitiano está trabalhando em condições precárias”⁵⁵, disse o Primeiro-Ministro Jean-Max Bellerive, semanas após o terremoto, “mas pode fornecer a liderança que as pessoas esperam” (BELLERIVE *apud* LACEY, M.; THOMPSON, G., 2010). Na tentativa de impedir que as casas destruídas fossem substituídas por outras de igual precariedade, o governo haitiano instruiu as pessoas a não reconstruírem suas casas. Entretanto, o

⁵⁴ Do original: “*Despite its vast losses, MINUSTAH made extraordinary efforts to restore its capacity and acted decisively to respond to post-earthquake needs within its mandate and in line with the priorities of relief, security and restoration of State capacity*” (MINUSTAH, 2011).

⁵⁵ O presidente René Préval, com o desabamento do Palácio Presidencial, passou a trabalhar temporariamente em uma delegacia de polícia, com seus ministros atendendo a mídia e a população em escritórios improvisados no jardim, debaixo de árvores (LACEY, M.; THOMPSON, G., 2010).

tempo e os recursos disponíveis eram direcionados para necessidades mais urgentes, como atendimento médico e distribuição de água e comida, e assim o auxílio na construção de casas mais fortes foi indefinidamente postergado. O período das chuvas, em abril, aumentou o risco de proliferação de doenças devido à falta de uma estrutura sanitária adequada⁵⁶, pondo em risco mais da metade dos acampamentos de desabrigados, localizados em áreas de alagamento.

Seis meses após o terremoto, pouca coisa havia mudado na aparência. O entulho ainda cobria maior parte da cidade, e os acampamentos de desabrigados, a princípio temporários, serviam de lar pra grande parte da população. Por outro lado, já havia bastante água limpa nesses acampamentos, a polícia haitiana havia retomado suas patrulhas de segurança, e algumas ONGs tocavam seus projetos educacionais sem dificuldades. Entretanto, para a maioria dos haitianos, que havia perdido tudo, havia pouca ou nenhuma expectativa de melhora⁵⁷.

Em outubro do mesmo ano, um surto de cólera atingiu o país, matando cerca de 3.000 pessoas entre os meses de outubro e dezembro e infectando outras 130.000 pessoas. A epidemia se espalhou por todas as províncias haitianas nas primeiras dez semanas, chegando até a República Dominicana em novembro (BASU, 2010). Soldados nepaleses da MINUSTAH foram apontados como os culpados, por terem despejado seu esgoto em um rio utilizado pela população como fonte de água potável, a partir de onde a cólera se alastrou. A população logo direcionou sua raiva contra a MINUSTAH, e ocorreram vários protestos contra a Missão por todo o país (KATZ, 2010). Uma investigação posterior das Nações Unidas apontou que o acampamento dos soldados nepaleses havia sido, de fato, a provável fonte da contaminação (BBC, 2011c).

O primeiro turno das eleições ocorreu no final de novembro, com 18 (dezoito) candidatos disputando a presidência. O resultado inicial indicava a disputa no segundo turno entre Mirlande Manigat (que teve a maioria dos votos) e Jude Célestin, candidato do governo. A divulgação deste resultado gerou uma onda de violentos protestos e acusações de fraude eleitoral em favor de Célestin. A Organização dos Estados Americanos (OEA), que revisou os votos, emitiu um parecer confirmando as fraudes e recomendando que o

⁵⁶ Casos de malária têm sido cada vez mais frequentes nos acampamentos, bem como diversos atos de violência.

⁵⁷ *"It is as if their lives have been frozen in time"* (PRICE, 2010).

segundo turno fosse entre Mirlande Manigat e o ex-cantor Michel Martelly. As disputas em torno dos nomes que deveriam constar nas cédulas eleitorais acabaram impossibilitando a votação na data prevista, em 16 de janeiro, sendo esta adiada para 20 de Março de 2011.

Nesse meio tempo, o Haiti recebeu de volta ao país duas importantes figuras políticas, ambos vindos de seus exílios políticos: Jean-Claude Duvalier e Bertrand Aristide. Jean-Claude, mais conhecido como *Baby Doc*, retornou de seu exílio na França em janeiro, alegando que voltava para ajudar na reconstrução do Haiti: "Estou aqui para demonstrar minha solidariedade neste momento" (DUVALIER, *apud* BBC, 2011a). O presidente haitiano, René Préval declarou que Duvalier será julgado pelas violações de direitos humanos cometidas durante os seus 15 anos como presidente "vitalício". A promotoria haitiana também o está processando por enriquecimento ilícito e corrupção. Várias organizações internacionais, como a Anistia Internacional, repassaram às autoridades haitianas uma série de relatos sobre os crimes cometidos por *Baby Doc*. O outro ex-presidente a retornar, Jean-Bertrand Aristide, chegou ao Haiti dias antes do segundo turno, em março de 2011. Seu retorno do exílio de sete anos na África do Sul aumentou os receios de tumultos eleitorais, devido à sua grande popularidade no país. Sua chegada foi acompanhada com festa por milhares de seus admiradores, que se mostravam dispostos a boicotar as eleições em seu novo, caso ele assim ordenasse. Felizmente, Aristide declarou que não almejava uma posição política, e que havia retornado para dirigir projetos educacionais. Ele também criticou duramente a ausência de seu partido, o Fanmi Lavalas⁵⁸, das eleições, dizendo que a exclusão do mesmo era a exclusão do povo haitiano (ARCHIBOLD, 2011).

Felizmente, a presença dos dois ex-presidentes não prejudicou o segundo turno das eleições, que transcorreu de modo tranquilo em 20 de março de 2011. Michel Martelly, um ex-cantor sem experiência política, foi eleito com 67,57% dos votos (REUTERS, 2011). Ironicamente, durante o discurso de posse de Martelly, houve uma interrupção no fornecimento de energia, como que a refletir a situação em que o novo presidente eleito encontra o

⁵⁸ O Fanmi Lavalas foi impedido de participar das eleições presidenciais por irregularidades nos documentos de inscrição.

país: às escuras. Esta é também a primeira vez que um presidente eleito democraticamente assume o poder de um governo de oposição, que por sua vez também fora eleito democraticamente.

O novo presidente do Haiti tem incontáveis desafios à sua frente, ao assumir a administração de um país que ainda sofre as consequências de um terremoto violento e uma epidemia de cólera que ainda não foi totalmente contida. O desmatamento que, além de deixar o país mais vulnerável a impactos ambientais, causou a erosão do solo na maior parte do país impossibilita uma produtividade agrícola que forneça, por si só, segurança alimentar para a população. Assim, por mais que se invista em agricultura, é necessária também uma política de conservação e recuperação do meio-ambiente, o que não parece ser uma prioridade quando as emergências humanitárias ainda presentes são consideradas.

Mais de um ano após o terremoto, cerca de um milhão de pessoas ainda vivem nos acampamentos de desabrigados, apenas 15% das habitações temporárias foram construídas, as instalações de água e saneamento básico são insuficientes, e menos de 5% dos escombros foram removidos (OXFAM, 2011). Segundo a organização não-governamental USAID, os escombros são o principal obstáculo à reconstrução, e estima-se que ainda exista cerca de 10 milhões de metros cúbicos de entulho em Porto Príncipe (USAID, 2011). Outro problema é o dinheiro prometido pela comunidade internacional: menos da metade do montante previsto para 2010 foi efetivamente entregue (CÔRREA, 2011a). O relatório da OXFAM considera também que as milhares de agências humanitárias que atuam no país fazem menos do que poderiam caso coordenassem suas ações umas com as outras e com o governo do Haiti. Dentre as necessidades mais urgentes, estão a reconstrução de moradias, escolas e hospitais, além da ampliação do sistema sanitário, que atualmente é acessível a uma parcela mínima da população. É surpreendente que, em tais condições de deterioração social, os níveis de violência permaneçam baixos. Entretanto, os ânimos nem sempre se mantêm. Segundo reportagem da BBC,

(...) muitos haitianos parecem estar cansados de esperar. Nos muros de Porto Príncipe, é comum ver escrita a frase "Haiti pap Péri", algo como "O Haiti não vai perecer". O tradutor que acompanhou a reportagem da BBC Brasil no país, Roudy Colin, não

concorda. "O Haiti já pereceu", diz ele. "Não há esperança" (CÔRREA, 2011b).

3.3 SUCESSOS E FRACASSOS

O mandato da MINUSTAH estabeleceu suas funções de acordo com três objetivos centrais: o restabelecimento da ordem e da segurança, a promoção de um processo político democrático, e o respeito aos direitos humanos⁵⁹. Avaliar objetivamente o progresso da Missão em cada um desses campos não é uma tarefa simples, e talvez nem mesmo possível, uma vez que envolve uma série de juízos políticos que tendem a atribuir pesos diferentes para cada conquista ou cada falha. Além disso, enquanto algumas ações são bastante discutidas, outras permanecem em relativa obscuridade, o que dificulta, inclusive, a obtenção de dados confiáveis e imparciais. Apesar das dificuldades analíticas de se proceder com uma avaliação de efetividade, algumas conquistas da MINUSTAH são bastante evidentes, e merecem ser conhecidas. Da mesma forma, suas falhas e seus erros demandam igual atenção, para que não se cometa a errônea generalização de afirmar que a MINUSTAH é feita só de sucessos ou só de fracassos.

3.3.1 Segurança

O primeiro e mais urgente desafio da Missão no Haiti consistia em pacificar e estabilizar as regiões de Porto Príncipe que eram focos de violência e conflitos armados. Conforme já vimos, a falta de cooperação da Polícia Nacional Haitiana e informações desencontradas de agências internacionais obrigaram a MINUSTAH a desenvolver um serviço de inteligência próprio. Apesar de um

⁵⁹ O Artigo 7º da Resolução 1529 divide o mandato da Missão em três itens principais: "assegurar um ambiente estável", "processo político", e "direitos humanos". (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2004b)

início atrapalhado e de muitas dificuldades posteriores, as principais favelas da capital, Cité Soleil, Bel Air e Martissant, estavam pacificadas no final de 2007. Anteriormente controladas por líderes de gangues criminosas, essas regiões retornaram ao controle do Estado e ganharam delegacias e postos de vigilância. As operações de apreensão de criminosos e de desarmamento surtiram efeito, e algumas construções que antes pertenciam às gangues foram transformadas em clínicas médicas (BLASCHKE, 2009).

Os ex-militares foram desarticulados ainda no primeiro ano da Missão. Ao extinguir o exército, Aristide não realocou seus membros para nenhuma nova função, criando uma classe de desempregados extremamente insatisfeitos com o governo e com sua situação de modo geral. Embora a MINUSTAH e o governo haitiano tenham se comprometido a integrá-los à Polícia Haitiana, pouco foi feito nesse sentido (KAWAGUTI, 2006). Entretanto, o novo presidente do Haiti, Michel Martelly, já expressava desde as eleições seu desejo de recriar um exército nacional, o que pode ser uma solução de longo prazo para evitar que esse grupo volte a se rebelar.

Apesar de todos os esforços da MINUSTAH, o Haiti teve picos de violência em ocasiões específicas. Exemplos disso foram os períodos pré-eleitorais (2006 e 2010); as revoltas populares e o aumento nos saques e sequestros em 2008 (devido ao aumento da miséria, causada pela crise de alimentos e pelos furacões); e as manifestações violentas de 2010 causadas pelo surto de cólera (e a conseqüente insatisfação com a MINUSTAH) e pela demora do governo e da comunidade internacional em cumprir suas promessas de reconstrução do país. Todos esses episódios exigiram uma maior atenção por parte do comando militar da MINUSTAH, e eram geralmente atribuídos a dificuldades e a momentos particulares. De modo geral, os níveis de violência no Haiti se mantiveram bastante inferiores aos de grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro (KAWAGUTI, 2006).

Desde o terremoto, a MINUSTAH completou 94 dos 99 projetos comunitários de redução da violência, planejados justamente para evitar que as conseqüências da tragédia acirrassem os ânimos da população de modo violento. Como parte desses projetos, foram empregados 34.157 jovens em situação de risco e 14.639 mulheres de comunidades violentas, contribuindo assim para a saída dessas pessoas de abrigos geralmente precários. Obviamente, esses esforços não têm sido suficientes, e atingem uma parcela mínima da

população. Quase dois milhões de haitianos ainda vivem nos acampamentos de desabrigados do pós-terremoto, e o aumento da violência fez com que a MINUSTAH estabelecesse postos permanentes em muitos deles, e vigilância e patrulha constante nos outros. Muitos desses acampamentos têm servido de base para fugitivos⁶⁰ e ex-líderes de gangues, que se aproveitam do agrupamento de pessoas vulneráveis para perpetuar seus crimes e reorganizar seus bandos criminosos. A alta ocorrência de assassinatos, seqüestros e estupros em 2010, em comparação com anos anteriores, tem causado preocupação (ONU, 2011).

Outro grande desafio da MINUSTAH no Haiti foi a Polícia Nacional Haitiana (PNH). Segundo seu mandato, a Missão deveria

(...) ajudar o Governo de Transição na monitoração, reestruturação e reforma da Polícia Nacional Haitiana, em conformidade com os padrões democráticos de policiamento, inclusive através da habilitação e certificação de seu pessoal, orientação sobre sua reorganização e treinamento, bem como supervisão e treinamento de membros da Polícia Nacional do Haiti (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2004b).

A PNH era corrupta, ineficiente, pequena demais para impor a ordem necessária, não tinha nenhum programa de treinamento, nem recursos suficientes, e era vista com extrema desconfiança pela população. Há vários relatos de prisões arbitrárias, atos de violência gratuita, perseguições políticas e execuções. Julgamentos de acusados eram muito raros.

As tentativas iniciais da MINUSTAH de “apoiar” a PNH causaram uma série de graves fracassos, como, por exemplo, no episódio em que a Missão se viu na linha de tiro entre a Polícia e a população, em 2004⁶¹. Em mais de um caso, a MINUSTAH entregou um criminoso à Polícia, para constatar depois que o sujeito havia sido executado, ilegalmente e sem qualquer direito de defesa. Moradores dos bairros mais vulneráveis a este tipo de abuso de autoridade por vezes se voltaram contra a Missão por acreditar que

⁶⁰ A MINUSTAH estima que, dos 5.600 prisioneiros que fugiram dos presídios destruídos pelo terremoto, apenas 8% foram recapturados. (ONU, 2011)

⁶¹ Conforme já relatado neste capítulo, no Subcapítulo 3.2.

ela de fato apoiava ou mesmo possibilitava, essas agressões. De fato, a MINUSTAH facilitou, no início, as arbitrariedades da PNH através do fornecimento de armamentos melhores e do apoio logístico a empreitadas de perseguição política que eram disfarçadas de caças a perigosos criminosos.

Apesar das dificuldades, a reforma ⁶², que objetiva transformar a PNH em um aparato de segurança auto-suficiente, tem sido bem-sucedida. Policiais corruptos ou com problemas disciplinares foram afastados da instituição. A MINUSTAH tem oferecido uma formação em direitos humanos que se tornou obrigatória, e se estende também ao serviço correcional. Apoiou, ainda, a seleção de 1.016 novos recrutas, e auxilia no controle do corpo policial. A MINUSTAH implantou, em colaboração com o governo, um mecanismo interno contra a corrupção, e pesquisas feitas pela ONU indicam que a confiança pública na Polícia tem aumentado significativamente, embora a Organização reconheça que a associação de alguns membros com o crime organizado, “incluindo tráfico de drogas, seqüestros e roubo, continuam a ser motivo de preocupação” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2011).

A importância desse aspecto da Missão justifica-se porque apenas com uma Polícia Nacional forte, honesta e competente, os ganhos securitários da MINUSTAH poderão ser mantidos após a sua saída, principalmente na falta de um exército.

O sistema judiciário haitiano era tão ou mais corrupto e ineficiente que a Polícia, e sofria imensa interferência do governo. A falta de juízes e promotores em algumas regiões do país forçou a população se criar suas próprias formas de justiça popular, totalmente às margens da lei (BLASCHKE, 2009). Muitas das falhas podem ser atribuídas à falta de recursos e de treinamento adequado. Juízes frequentemente ignoravam direitos previstos na constituição, como a presunção da inocência e o direito de estar presente no julgamento. No final de 2007, o presidente René Préval pediu a MINUSTAH que se dedicasse ao fortalecimento dessa instituição, uma vez que o problema com a Polícia já caminhava para uma solução. A Resolução 1780 autorizou essa nova orientação, instruindo a MINUSTAH a desenvolver estratégias de reforma do sistema judiciário, de reconstrução e reforma do sistema penitenciário (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2007). O

⁶² Iniciada em 2006, e com fim previsto para dezembro de 2011.

cumprimento dessas funções tem sido buscado principalmente através do fornecimento de conhecimento técnico e logístico, e de parcerias com instituições internacionais como o Consórcio Internacional de Assistência Jurídica. Catorze novos escritórios jurídicos de atendimento à população foram inaugurados nos últimos anos, e estabeleceu-se um programa de treinamento de 16 meses para novos juízes e promotores.

Atualmente, a MINUSTAH também se ocupa com o treinamento de 300 novos agentes prisionais, e busca melhorar as condições de vida dos encarcerados, por meio de celas maiores⁶³ e instalações sanitárias apropriadas. O desenvolvimento de projetos de infraestrutura e de administração penitenciária contam com o apoio dos governos do Canadá, Japão, Noruega, Irlanda e Reino Unido. A ONU conta ainda com a ajuda de organizações internacionais de saúde, como a Cruz Vermelha, para evitar que a cólera se alastre nas prisões (ONU, 2011).

Por fim, a MINUSTAH incentiva o julgamento do ex-presidente Jean-Claude Duvalier, o *Baby Doc*. A ONU acredita que “o julgamento dos responsáveis por crimes contra seu próprio povo vai passar uma mensagem clara para o povo do Haiti que não pode haver impunidade” (ONU, 2011). Isso é especialmente importante em um país de população acostumada com desmandos e crimes políticos que ignoram totalmente a lei e o bem-estar da população.

3.3.2 Processo Político

A Resolução 1542 do Conselho de Segurança especifica que é função da MINUSTAH “apoiar o processo constitucional e político em andamento no Haiti, inclusive por meio de bons ofícios, e promover os princípios de desenvolvimento institucional e de governança democrática”. Além disso, a Missão deveria auxiliar na realização de eleições livres, “particularmente através da prestação de assistência técnica, logística e administrativa e de segurança contínua, com o apoio adequado para um processo eleitoral com a participação de eleitorado representativa da demografia nacional” (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2011).

⁶³ Segundo o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, o tamanho médio das celas aumentou em 15% desde o ano passado (ONU, 2011).

Para Valdés (2009), a realização de eleições legítimas, participativas e justas sempre foi uma prioridade superior da MINUSTAH. Isso porque apenas um governo constituído democraticamente e, por isso, legítimo, seria capaz de estabelecer no Haiti um Estado de Direito que garantisse as conquistas securitárias da Missão e promovesse o bem-estar social e o respeito aos direitos humanos. Sem um Estado que conquiste o reconhecimento e a confiança de sua população e que se comprometa a fortalecer suas instituições políticas e sociais, todo o esforço internacional para ajudar o Haiti será em vão, e o país corre o risco de jamais se livrar da dependência externa. A função desse princípio do processo político no mandato da ONU é de longo prazo, e diz respeito à manutenção nacional de todos os outros objetivos.

As eleições de 2006 traziam inúmeros desafios operacionais, tais como o ambiente político instável, uma infraestrutura de transportes obsoleta e ineficiente, o analfabetismo da maior parte da população, e um Conselho Eleitoral prejudicado em sua capacidade por partidarismos políticos. A MINUSTAH teve que se equilibrar entre a organização do processo eleitoral e a manutenção da ordem, atividade à qual se dedicara quase exclusivamente até então. As eleições foram adiadas quatro vezes, mas sua realização foi considerada um sucesso pela comunidade internacional. A MINUSTAH, em parceria com a OEA (Organização dos Estados Americanos), conseguiu efetuar o registro civil de mais de três milhões meio de haitianos, que passaram a portar documentos de identidade válidos e seguros (VALDÉS, 2009). Essa atividade garantiu o direito de voto a um maior número de pessoas, ampliando a participação popular nas eleições. A União Europeia, que junto com outros organismos internacionais cumpriu a função de observadora, afirmou que as votações se realizaram de forma pacífica e democrática (BLASCHKE, 2009). “A organização deste processo eleitoral enfrentou dificuldades extraordinárias, mas significou na prática um progresso cívico para o país de dimensões históricas” (VALDÉS, 2009, p. 322).

Por sua vez, as eleições de 2010 foram extremamente prejudicadas pelo terremoto de 12 de janeiro. Inicialmente previstas para o dia 28 de fevereiro, tiveram que ser adiadas para o dia 28 de novembro. O ano de 2010, de modo geral, foi um ano bastante difícil para o Haiti. Além de toda a destruição e as conseqüências terríveis do terremoto, houve uma epidemia de cólera bastante grave, e que

até o momento não conseguiu ser totalmente contida. A MINUSTAH e o Conselho Eleitoral Haitiano fizeram a inspeção de todos os 1.483 postos de votação do país, em busca de quaisquer irregularidades, bem como reconstruíram os que haviam sido destruídos ou danificados.

A ONU também treinou cerca de 4.200 agentes de segurança eleitoral, auxiliou na entrega, distribuição e recolhimento das cédulas eleitorais, e atualizou a lista de eleitores cadastrados⁶⁴ (ONU, 2011). Apesar desses esforços, o primeiro turno das eleições foi caracterizado por intimidações, fraude e violência, principalmente após o anúncio dos resultados preliminares. Além disso, foi constatada a utilização de fundos estatais na campanha do candidato governista, Jude Célestin. A revolta e a violência causadas pelas fraudes eleitorais causaram um tumulto que durou mais de três dias, durante os quais a maior parte das atividades comerciais e administrativas foi cancelada.

O segundo turno foi adiado de 28 de janeiro para 20 de março, por causa da falta de consenso quanto aos resultados das eleições. A solução para o impasse veio através da mediação internacional, que convenceu o presidente René Préval e o Conselho Eleitoral a aceitarem os resultados anunciados no relatório da OEA. Assim, resolveu-se que a presidência seria disputada por Manigat e por Martelly. Martelly, no resultado preliminar, teria ficado em terceiro lugar, atrás de Célestin. O segundo turno transcorreu tranquilo, com mínimas perturbações da ordem, que a MINUSTAH prontamente restaurou.

A mediação internacional no processo político haitiano é necessária devido à acirrada cultura política local, que vê o adversário político como um inimigo. Outras características comuns no campo político nacional são o revanchismo, o autoritarismo, e a apropriação de bens públicos, o que acabam por deslegitimar a autoridade estatal. Até que o respeito à democracia e à Constituição se consolide no país, será indispensável o acompanhamento da ONU e da comunidade internacional, de modo a garantir que todos os haitianos tenham a chance de participar do futuro de seu próprio país.

⁶⁴ Muitas pessoas perderam seus títulos eleitorais, junto com tudo o que tinham, no terremoto. A atualização também era necessária devido ao grande número de mortes daquele ano.

3.3.3 Direitos Humanos

A promoção do respeito aos direitos humanos é um dos pilares da ONU, e está presente em todas as missões de paz dessa Organização. No caso da MINUSTAH, o Conselho de Segurança estabelece que a Missão deve:

apoiar o Governo de Transição do Haiti, bem como as instituições e grupos de direitos humanos em seus esforços para promover e proteger os direitos humanos, especialmente de mulheres e crianças, a fim de garantir a responsabilidade individual por abusos de direitos humanos e a reparação às vítimas (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2004b).

Adicionalmente, o comando da MINUSTAH deve produzir relatórios sobre a situação dos direitos humanos em todo o Haiti.

Constitucionalmente, o Haiti está dentro dos padrões internacionais de direitos humanos. Infelizmente, em um Estado falido, leis e regras não são consideradas obrigatórias, e o próprio governo costuma violar os direitos básicos de sua população e ignorar a Constituição. Os já descritos comportamentos usuais da Polícia e do setor judiciário são um indicativo do nível de respeito aos direitos humanos a que os haitianos estão acostumados. Os esforços da ONU no sentido de reformar essas instituições já podem ser considerados um avanço nessa área, uma vez que buscam consolidar o respeito às normas do Estado de Direito e da Constituição haitiana, que obviamente desautorizam violações aos direitos humanos.

Além de colaborar com o governo nesta questão, a própria MINUSTAH deve se policiar para não se transformar em transgressora desses direitos. De fato, muitas acusações assim recaíram sobre a Missão desde o seu início, principalmente nas operações de pacificação das comunidades violentas de Porto Príncipe. Alguns desses episódios já foram comentados, como aquele em que a MINUSTAH se viu dividida entre as funções de apoiar a Polícia ou defender a população. A Missão, naquele caso, protegeu a população, embora de forma passiva, servindo de escudo humano. Embora seja bastante fácil entender a confusão que deve ter

acometido os soldados naquele momento, a única maneira de prevenir a morte de inocentes e proteger realmente os civis, seria abrindo fogo contra a Polícia.

Em diversos outros momentos, a MINUSTAH se absteve de conter os abusos da PNH, falhando por levar mais a sério sua missão de apoio à polícia do que a de proteção civil. A passividade atribuída à MINUSTAH durante represálias policiais a algumas manifestações populares foi entendida como “uma violação do direito fundamental da população de liberdade de expressão e de assembléia pacífica” (CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL, 2005, p. 36). Algumas organizações acusaram a MINUSTAH de ter promovido verdadeiros massacres nas comunidades onde atuava, em 2005:

Ambos os militares negaram as alegações feitas pelos membros da comunidade de Cité Soleil de que as forças militares da ONU haviam realizado um massacre durante a operação. Eles afirmaram que não sabiam de nenhuma morte de civis, nem tinham recebido relatos de vítimas da Cruz Vermelha. Eles afirmaram que os soldados da ONU "Nunca atiram primeiro" em suas operações (INSTITUTE FOR JUSTICE & DEMOCRACY IN HAITI, 2005).

E outra,

Na quarta-feira de manhã, 06 de julho, a cerca de 3h00, as **forças de ocupação** da ONU no Haiti realizaram uma grande operação militar no bairro de classe operária de Cité Soleil, um dos mais pobres de Porto Príncipe, e também um reduto de apoio para o maior partido político do Haiti Lavalas e do presidente Jean-Bertrand Aristide. Presumivelmente, o objetivo da operação era reprimir atividades ilegais de "ganges", em particular do “líder de gangue” Dread Wilme. Na realidade, uma **união comercial dos EUA** e uma **delegação dos direitos humanos** em Porto Príncipe descobriram evidências de um massacre realizado pelas forças da ONU, visando atingir

a comunidade em si. [grifos meus]
(INTERNATIONAL ACTION CENTER,
[sem data])

Essas alegações são muito sérias, e acusações parecidas repercutiram em uma série de outros meios de comunicação. A primeira merece atenção, e foi levada ao conhecimento da ONU pela própria instituição, que chegou a questionar pessoalmente a MINUSTAH sobre os acontecimentos. A segunda, ao chamar a MINUSTAH de “força de ocupação”, já expressa uma opinião política de rejeição à MINUSTAH, o que leva a crer na existência de certa parcialidade na notícia. Entretanto, o que mais chama a atenção nessa e em muitas outras acusações pesquisadas, é a falta de informações que possibilitem averiguar os fatos. Uma “união comercial dos EUA” e uma “delegação dos direitos humanos” são citadas, porém sem nenhuma menção ao nome dessas instituições ou de algum dirigente responsável por elas. Não se trata aqui de desqualificar as acusações de violação dos direitos humanos pela MINUSTAH, mesmo porque existem indicações mais confiáveis de que isso possa ter ocorrido. Há de se ficar atento, em todo caso, a um mínimo de profissionalismo nas informações relatadas que torne a notícia merecedora de atenção.

Respondendo a essas acusações, o comando da MINUSTAH admitiu que a Missão pudesse ter sido responsável pela morte de civis, embora nunca intencionalmente. De fato, na missão supracitada, em Cité Soleil, muitas pessoas se viram presas entre os tiros trocados pela Missão e pelos criminosos, nas estreitas e confusas ruas da comunidade. A MINUSTAH simplesmente não parou de atirar, o que resultou na morte de aproximadamente 23 (vinte e três) pessoas que se encontravam desarmadas, incluindo mulheres (BUNCOMBE, 2006). O Chefe da Missão, Edmond Mullet, admitiu que civis houvessem sido mortos nesta operação, e que essas mortes não eram surpreendentes, “dada a duração da operação e a violência dos confrontos” (MULLET apud CIVIC, 2007). Explicou, dizendo ainda, que essas baixas ocorreram como uma consequência infeliz da repressão às gangues, e afirmou que as lideranças da MINUSTAH lamentavam profundamente qualquer perda de vida durante suas operações.

As favelas onde ocorreram as operações nas quais a MINUSTAH foi acusada da morte de inocentes concentram uma

grande quantidade de habitantes, que geralmente moravam ⁶⁵ em construções precárias, com paredes de materiais finos. É certo que os tiros trocados entre as tropas da ONU e as gangues que os capacetes-azuis perseguiram, inevitavelmente atingiram inocentes, principalmente quando se considera a enorme quantidade de munição geralmente utilizada pela MINUSTAH. ⁶⁶ A ONU parece bastante ciente dessas fatalidades. Em 2006, o então Chefe da MINUSTAH, o chileno Juan Gabriel Valdés, anunciando uma operação iminente da Missão, teria dito “Eu acho que haverá danos colaterais mas nós temos que impor nossa força, não há outro jeito” (KIM, 2011)⁶⁷.

Parte do “dano colateral” era composta por “informantes” da MINUSTAH. Muitos haitianos colaboravam com os soldados da Missão, prestando informações relevantes para as operações, por exemplo. Luis Kawaguti, que esteve no Haiti e conversou com diversos soldados da MINUSTAH, escutou o seguinte relato a esse respeito: “Um informante nosso, uma vez, foi descoberto. Eu achei partes do corpo dele em várias casas da favela. Descobriram o cara e cortaram em vários pedaços. Ele era bandido também, era ex-integrante” (KAWAGUTI, 2006, p. 173). Os soldados entrevistados admitiram, também, que esporadicamente “exageravam” na violência, principalmente na condução de interrogatórios, onde os suspeitos seriam golpeados com socos e pontapés até que revelassem as informações exigidas. “Às vezes, esse interrogatório era meio ‘nervoso’, revelou-me um militar” (KAWAGUTI, 2006, p. 173). Os soldados garantiram a Kawaguti que os interrogatórios violentos só ocorriam quando se tinha certeza de que o interrogado era criminoso. De qualquer forma, a ONU não autoriza esse tipo de atitude, que claramente fere os princípios estabelecidos para a MINUSTAH.

⁶⁵ Uso do tempo passado porque, muito provavelmente, essas construções não existem mais, devido ao terremoto.

⁶⁶ Segundo a organização CIVIC, em uma única operação em Cité Soleil os soldados da MINUSTAH gastaram 22.000 balas (CIVIC, 2007).

⁶⁷ Mais recentemente, informações atribuídas ao Wikileaks, sugerem que a MINUSTAH tenha sofrido pressão do governo haitiano e dos Estados Unidos para ser mais “robusta”. O general brasileiro Augusto Heleno Ribeiro, que foi o primeiro comandante militar da MINUSTAH, conduzia a Missão de modo calmo por, supostamente, temer represálias por crimes de guerra em algum tribunal internacional, mas diante das insistências de que a pacificação só seria conquistada mediante uma ação militar mais enérgica por parte da MINUSTAH, acabou por se render às pressões e autorizou o uso de mais munição nas operações (KIM, 2011).

A MINUSTAH também recebeu denúncias de exploração sexual, mais precisamente de soldados cingaleses que teriam se envolvido com prostitutas, algumas delas menores de idade, o que agravava mais o caso. Um órgão da ONU prontamente investigou essas acusações, e concluiu que elas tinham fundamento. Os soldados do Sri Lanka, culpados do delito, sofreram severas sanções e foram repatriados ao seu país de origem. A ONU se orgulha de manter uma política de tolerância zero contra crimes sexuais praticados por seus funcionários (RELIEF WEB, 2005).

Mais do que conter as violações, próprias ou não, dos direitos humanos, a MINUSTAH deve auxiliar na promoção dos mesmos, e na melhoria da qualidade de vida geral dos haitianos. Nessa área, a MINUSTAH tem atuado em parceria com outros organismos da ONU, como, por exemplo, o UNPD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que iniciou um programa de gestão de bacias hidrográficas na região de Gonaives, a cidade mais atingido pelos furacões de 2008. Esse programa já empregou cerca de 7.500 haitianos, lhes proporcionando um importante meio de subsistência (ONU, 2011). Existem uma série de outros programas parecidos, que procuram dar empregos aos haitianos. Obviamente, eles não têm sido suficientes, e nem constituem uma solução no longo prazo por serem cargos oferecidos por organizações e programas que talvez não tenham uma presença permanente no Haiti. Os trabalhos de remoção dos escombros e de reconstrução da capital, embora incipientes, também tem sido uma importante fonte de emprego para os haitianos. Algumas dessas iniciativas, tanto da ONU quanto de algumas ONGs, incluem um treinamento profissional, o que é bastante útil para o futuro desses haitianos.

3.3.4 Dados gerais

Alguns dados estatísticos sobre a situação geral do Haiti podem ser úteis na elaboração de uma análise de efetividade da MINUSTAH. Esse tipo de informação ajuda a perceber em que medida a presença da MINUSTAH no Haiti tem impactado a trajetória econômica e social do país.

A Tabela 5 mostra as taxas de crescimento do PIB e do PIB per capita no Haiti, de 2004 a 2010.

Indicadores / Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produto Interno Bruto — PIB	-3.5	1.8	2.3	3.3	0.8	2.9	-7.0
PIB per capita	-5.0	0.2	0.6	1.7	-0.8	1.2	-8.5

Tabela 5 - Taxas de crescimento anual do PIB e PIB per capita, de 2004 a 2010.

Fonte: Adaptada de CEPAL, 2010a e FMI, 2011.

A MINUSTAH chegou ao Haiti em junho de 2004. Os valores deste ano são, portanto, creditados à grande crise política que o país vivia, e que culminou no exílio do presidente Aristide e no início da intervenção da ONU. Percebe-se, a partir de 2005, uma melhora nos indicadores, com as taxas crescentes em 2005, 2006 e 2007. Em 2008, a dinâmica de crescimento positivo continua, porém com um índice significativamente menor, provavelmente causado pelas dificuldades que o país enfrentou naquele ano, com a crise dos alimentos e os furacões. A recuperação é rápida, e em 2009 o crescimento voltou às taxas esperadas. Em 2010, finalmente, a queda acentuada nas taxas de crescimento do PIB e do PIB per capita, embora menor do que era esperado.⁶⁸

Segundo a CEPAL (2010b), os indicadores macroeconômicos eram favoráveis em 2009. A inflação mantinha-se sob controle, as exportações cresceram mais do que as importações (9.9% e 5.8%), e a economia se recuperava, com um crescimento na agricultura de 5.2%, no setor manufatureiro de 3.7% e na construção de 3.1% (CEPAL, 2010b). Estes números, a perspectiva de recuperação da economia mundial em 2010, e os programas de investimento públicos e privados autorizavam a previsão de um

⁶⁸ A CEPAL previu, logo após o terremoto, uma queda de 8.5% no PIB, e a queda real foi de 7.0%. (CEPAL, 2010)

crescimento forte em 2010. Infelizmente, o terremoto mudou completamente a situação.

O gráfico a seguir, elaborado pelo Instituto Haitiano de Estatísticas e Informática, ilustra o impacto do terremoto nas atividades comerciais do país (Figura 6).

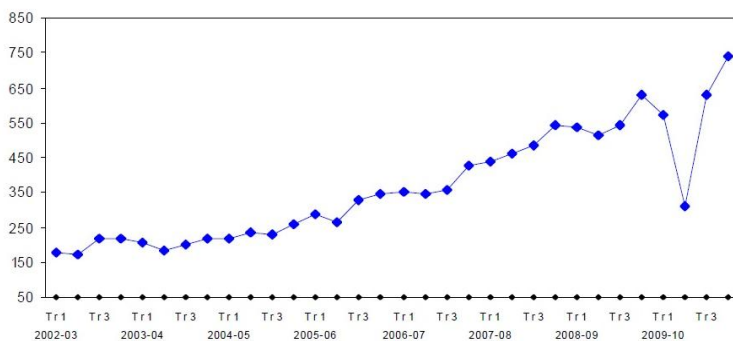


Figura 6- Evolução do Índice de Atividade Comercial..

Fonte: Instituto Haitiano de Estatística e Informática. Ministério da Economia e das Finanças, República do Haiti.

Os dados fornecidos pelo Fundo para a Paz⁶⁹ proporcionam uma visão mais ampla das mudanças por que passou o Haiti, em termos de fortalecimento estatal, por incluírem condições sociais e políticas. Na avaliação anual dos Estados, uma nota é atribuída a cada um dos doze indicadores, e a soma total dessas notas é que define a posição do país no *ranking*⁷⁰ de Estados Falidos elaborado pela instituição. Esse processo é realizado todos os anos, desde 2005, e uma visualização das notas que o Haiti obteve em cada ano permite observar em que aspectos o país evoluiu, estagnou, ou regrediu (Tabela 6).

⁶⁹ Que, conforme já explicado, elabora, desde 2005, um Índice de Estados Falidos. Disponível em: www.fundforpeace.org

⁷⁰ A posição no ranking de Estados Falidos não é um bom indicativo de análise de evolução porque pode significar, simplesmente, uma piora ou melhora na situação de outros Estados, e não necessariamente uma mudança na condição do país que se observa.

Indicadores /Anos	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pressões demográficas	8.8	8.8	8.6	8.5	9.3	9.3
Movimento massivo de refugiados deslocados internamente e/ou	8.0	5.0	4.2	4.2	5.8	5.6
Presença de grupos discriminados, segregação social	7.7	8.8	8.0	8.0	7.3	7.3
Êxodo humano crônico e contínuo	3.4	8.0	8.0	8.0	8.6	8.6
Desenvolvimento econômico desigual entre grupos	9.0	8.3	8.2	8.2	8.2	8.3
Agudo e/ou severo declínio econômico	8.1	8.4	8.4	8.3	8.9	9.2
Criminalização e/ou deslegitimação do Estado	9.4	9.4	9.2	9.0	9.2	9.3
Progressiva deterioração dos serviços públicos	9.8	9.3	9.0	8.8	9.5	9.5
Suspensão ou aplicação arbitrária do Estado de Direito e violações generalizadas dos direitos humanos	8.7	9.6	9.1	8.9	8.5	8.3
Aparatos de segurança funcionando à margem do Estado	7.8	9.4	9.3	8.9	8.4	8.2
Surgimento de Elites faccionárias	8.5	9.6	9.3	8.9	8.3	8.4

Intervenção de outros Estados e/ou atores políticos externos ⁷¹	10.0	10.0	9.6	9.6	9.8	9.6
Total ⁷²	99.2	104.6	100.9	99.3	101.8	101.6

Tabela 6 - Notas obtidas pelo Haiti, em cada ano, nos indicadores do Fundo para a Paz.

Fonte: Adaptada de Fundo para a Paz (2005-2010).

O Fundo para a Paz costuma quantificar seus dados de junho a abril/maio de cada ano. Assim sendo, e pelo que se percebe nessa tabela, as notas costumam refletir melhor o ano anterior ao que correspondem. Por exemplo, as notas de 2009 estão, em sua maioria, piores que as de 2008, quando, sabidamente, 2009 foi um bom ano para o Haiti, e 2008 foi o ano de queda geral em todos os indicadores. Igualmente, as notas de 2010 estão boas demais para um ano em que país, literalmente, ruiu. Isso é porque elas dizem respeito mais ao ano de 2009. O Índice de Estados Falidos de 2011, com as notas de todos os países, será lançado em 29 de junho de 2011, e provavelmente refletirá todas as terríveis conseqüências que o terremoto teve sobre os indicadores.

A análise da nota final de cada ano indica que, de modo contínuo, a situação estava melhorando, com a nota passando de 104.6 para 100.9 e baixando mais para 99.3, e então surge esse aumento em 2009 em função do ano de 2008. Como na economia, o país se recuperou, e esse número baixou 0.2. Espera-se, conforme já dito, que em 2011 a nota seja bastante alta, em função de 2010 ter sido um dos piores, senão o pior, anos da história do Haiti.

Diferentemente do que acontece com os dados econômicos, a melhora nos indicadores do Fundo para a Paz não é tão evidente. A impressão que se tem, ao passar os olhos pela tabela, é de que a MINUSTAH não tem tido sucesso em sua tentativa de fortalecer o país. Talvez isso se deva ao fato de que a avaliação do Fundo para a Paz valoriza muito aspectos sociais e políticos que realmente fazem a diferença no longo prazo, mas que são,

⁷¹ Neste item, o Haiti obviamente recebe notas altas em função da presença da MINUSTAH e das inúmeras outras organizações estrangeiras que atuam no país.

⁷² Quanto menor o valor total, mais forte um Estado é.

justamente, de conquista mais demorada. Os indicadores econômicos, ao contrário, flutuam mais facilmente de acordo com a situação interna do país, e refletiram melhor as frágeis mudanças internas decorrentes da presença da MINUSTAH.

De modo geral, pode-se afirmar que a MINUSTAH tem conseguido cumprir com bastante sucesso o aspecto securitário de seu mandato. Obviamente, a violência é uma constante em qualquer lugar onde prevaleça uma situação de miséria, assim que não é possível, e nem se espera isso da Missão, extingui-la totalmente. No processo de pacificação, a MINUSTAH colecionou perdas e fracassos, inclusive com a morte de haitianos inocentes, como sempre pode acontecer em qualquer operação militar, mas não por isso menos lamentável. Entretanto, a paz assegurada, ainda que à força, foi essencial para que outras questões urgentes, como a realização de eleições democráticas e o combate à miséria, pudessem ser trabalhadas. Como grandes desafios securitários, além do recente aumento nos índices de violência, principalmente nos campos de desabrigados, existem também a insegurança nas fronteiras e a manutenção de todos os ganhos conquistados até agora.

No que se refere ao processo político haitiano, pode-se afirmar que a MINUSTAH vem cumprindo as funções que lhe foram atribuídas, embora — como tudo no Haiti — não sem dificuldades. Pela primeira vez na história do Haiti, um presidente, eleito democraticamente, recebe a faixa presidencial de um opositor político, também eleito democraticamente. E isso sem que houvesse qualquer tentativa de golpe de estado ou revoltas violentas. A política no Haiti parece estar percorrendo o caminho da civilidade e da maturidade democrática, apesar de essas conquistas serem bastante recentes. Embora a MINUSTAH deva fazer o que estiver ao seu alcance para que a situação se mantenha, e para garantir a governabilidade do novo presidente, cabe aos haitianos zelarem para que a transparência e a democracia prevaleçam sobre as fraudes e o autoritarismo.

Por sua vez, o princípio dos direitos humanos é um dos mais importantes no ordenamento jurídico da ONU. Ele rege todas as suas missões de paz, inclusive as que fazem uso da força, onde inevitavelmente ocorrem violações. Ainda que se argumente que as eventuais violações sejam fruto da tentativa de evitar violações e sofrimentos ainda maiores, muitas delas, no caso da MINUSTAH, poderiam ter sido evitadas. A atuação da MINUSTAH no campo dos

direitos humanos tem ficado aquém do esperado, e não se compara aos avanços nos campos da segurança e do processo político, que foram infinitamente maiores. É evidente, porém, que a segurança e a estabilidade política proporcionam, automaticamente, um maior respeito aos direitos humanos, e talvez por isso se possa esperar resultados mais positivos na medida em que o Haiti for se fortalecendo como um todo.

Apesar de todas as falhas e da incapacidade de prover melhorias sociais mais rápidas à população haitiana, pode-se afirmar que a Missão tem sido de extrema valia para o Haiti. Algumas de suas conquistas, por si só, justificam sua existência, tais como: o impedimento uma ruptura institucional iminente, em 2004, e a posterior manutenção da sucessão constitucional do poder; a desarticulação das gangues armadas, criminosas e políticas, que assolavam o país; a manutenção da segurança no Haiti, facilitando, dessa forma, imensamente a atividade de outras organizações internacionais de ajuda humanitária, como a Cruz Vermelha e os Médicos sem Fronteiras; as reformas do setor securitário; a realização de eleições democráticas e o suporte à manutenção dos governos eleitos.

A maior parte dos desafios atuais da MINUSTAH situa-se no campo dos direitos humanos, como a contenção da crescente violência contra crianças e mulheres nos acampamentos de desabrigados, a reestruturação das prisões haitianas, o fortalecimento dos sistemas judiciário e policial, o combate ao tráfico infantil, e a melhora geral nas condições de vida dos haitianos, auxiliando o governo haitiano na recuperação e na reconstrução do país, na ampliação do sistema sanitário, na universalidade do acesso à água potável e aos tratamentos de saúde (ONU, 2011). Esses são objetivos que talvez não sejam atingidos pela MINUSTAH, e nem necessariamente são de ordem obrigatória, uma vez que seu mandato prescreve mais uma colaboração da Missão com o governo haitiano do que uma ação individual da MINUSTAH. Entretanto, a ONU tem buscado esses objetivos por entender que a segurança e a democracia se sustentam mais facilmente em um ambiente onde existem condições dignas de vida.

3.4 PERSPECTIVAS E LIMITAÇÕES

O ano de 2010 foi particularmente trágico para o Haiti. Embora o país tenha um histórico recheado de tragédias, os acontecimentos recentes parecem mais cruéis por revelarem a impotência da comunidade internacional em recuperar um país falido. Os anos de trabalho, de esforço, e de investimentos da ONU e de Organizações Não-Governamentais, embora indispensáveis, não foram suficientes para evitar que o Haiti voltasse à estaca-zero com a ocorrência de um abalo sísmico que, embora de grandes proporções, não era totalmente inesperado.

Conforme já visto, 2009 terminava com grandes esperanças para o Haiti. Discutia-se, inclusive, uma mudança estrutural na configuração da MINUSTAH, para que se despisse gradualmente de seu caráter securitário e assumisse funções mais administrativas e de suporte ao desenvolvimento econômico e social, de modo a atender as necessidades de um país que, não estando mais em uma situação de emergência humanitária, dependia da reconstrução de suas instituições para que fosse possível uma retirada segura das forças internacionais. Entretanto, o terremoto conduziu a população de volta à situação de emergência humanitária, ainda mais urgente, e o dia em que o Haiti se veria capaz de caminhar com suas próprias pernas sumiu no horizonte. Talvez essa esperança, que mal surgiu e já se foi, tenha tornado o ano de 2010 mais cruel do que os muitos outros que os haitianos já viveram.

É indiscutível, principalmente na situação atual, que o Haiti precisa de intervenção estrangeira para sobreviver. Não obstante, assim como toda intervenção humanitária, a MINUSTAH é objeto de uma série de reações controversas e questionamentos acerca de sua validade e efetividade. Os questionamentos vão desde a capacidade das Nações Unidas de promover mudanças sustentáveis à possibilidade de modificar um país que deve grande parte de suas mazelas a uma cultura política patrimonialista e corrupta.

A presença da MINUSTAH e de outras organizações de ajuda humanitária no país é constantemente criticada por obscurecer a presença do Estado haitiano, dificultando o restabelecimento da confiança da população no governo. Ao executar funções que normalmente caberiam ao governo, como a manutenção da segurança e a assistência social, a MINUSTAH tornaria os haitianos

dependentes, principalmente nos momentos de crise, enfraquecendo ainda mais o já debilitado contrato social entre o Estado e a sociedade (BLASCHKE, 2009). “Essas organizações, juntamente com instituições de caridade, grupos religiosos e missionários, sem dúvida, têm ajudado milhares de haitianos. Mas ao fazer tanto deixaram que o governo do Haiti se esquivasse fazendo tão pouco” (MARTIN, 2010).

Qualquer prolongamento desta situação de ser uma "República das ONGs (organizações não-governamentais)", em que o governo permanece fraco e ineficaz, só vai manter o país preso no ciclo da pobreza e do subdesenvolvimento que sofre há anos (REUTERS, 2010).

De fato, mesmo antes do terremoto, o Haiti era um dos principais alvos da ajuda internacional, financeira e humanitária. Apesar dessa ajuda e dos milhares de dólares investidos⁷³, o país tem mantido por décadas o título de “país mais pobre das Américas”. Isso parece indicar que, embora seja essencial, o fornecimento de dinheiro e assistência direta ao país não é suficiente para uma melhora sustentável nas condições de vida haitiana e ainda gera um estado de dependência crônica. Segundo relatório da Transparência Internacional (2004), a corrupção é endêmica nas instituições governamentais do Haiti. Assim, como ocorre em muitos países da África, doações diretas ao governo acabam apropriadas por lideranças corruptas, que utilizam esse recurso mais para se manterem no poder do que para melhorarem a vida de sua população. As ONGs acabam, então, atuando à margem do Estado, e essa percepção de um governo corrupto e ineficiente consolida-se na sociedade.

Segundo Chickering e Haley (2007), “um dos atributos mais importantes das democracias é um forte sentimento de confiança social entre os cidadãos.” A confiança fortalece a democracia ao garantir aos grupos minoritários que os eleitos pela

⁷³ A título de exemplo, somente o FMI contribuiu com mais de 290 milhões de dólares, desde 1995 (FMI, 2010). Ainda, segundo Magan (2010), de 1990 a 2009, o Haiti recebeu cerca de 6,5 bilhões de dólares em ajuda financeira, oriunda de fundos internacionais de assistência e de doadores internacionais, sem contar os inúmeros projetos de organizações não-governamentais internacionais e a ação da ONU através da MINUSTAH.

maioria respeitarão seus direitos. A falta de confiança social é associada também à falta de coesão política e de consenso, igualmente essenciais à democracia. A MINUSTAH pode ajudar a aumentar essa confiança ao pressionar o governo haitiano por regras de transparência na administração de todo o dinheiro doado para a reconstrução do país. Apenas um governo honesto e interessado no bem-estar público pode promover mudanças sustentáveis no Haiti. A Missão tem um enorme potencial para auxiliar o Haiti em seu desenvolvimento social e econômico, mas toda ajuda está condicionada à capacidade do governo haitiano de mantê-la no longo prazo. Valdés conta que, quando atuou como chefe da MINUSTAH, escutou de um destacado dirigente político haitiano as seguintes palavras: “Se bem que vocês não podem mudar o país porque isso só os haitianos podem fazer, ao menos podem impedir que o pior aconteça, e esse não é um trabalho militar, mas especialmente político” (VALDÉS, 2009, p. 312).

Esse aspecto político da MINUSTAH, segundo Ricardo Seitenfus (2009), deve ser reforçado. Ele afirma que, em essência, a MINUSTAH é exclusivamente securitária e, acessoriamente, trata de temas conexos. Ou seja, apesar de ter conseguido impor um alto nível de segurança, não está em condições de enfrentar os problemas estruturais haitianos, que acabam nas mãos de um governo incapaz. Um auxílio maior ao governo haitiano nessas questões seria possível com uma já discutida mudança da configuração da Missão e ampliação do mandato de modo a equilibrar a manutenção da paz e da estabilidade política com a promoção do desenvolvimento haitiano.

A necessidade de projetos de desenvolvimento sócio-econômico para o Haiti é consensual entre os estudiosos do país. Garantidas a paz e a estabilidade política, principalmente por meio da atuação da MINUSTAH, a comunidade internacional poderá concentrar seus esforços no planejamento de alternativas viáveis para a recuperação da economia haitiana e a conseqüente melhora nas condições de vida da população.

Uma das prioridades seria diminuir a vulnerabilidade do Haiti a desastres naturais. O ideal seria planejar a reconstrução de modo a garantir que houvesse o respeito a certas regras de engenharia que conhecidamente diminuem a possibilidade de colapso nas construções. Pensando assim, o governo pediu, inicialmente, que as pessoas não reconstruíssem suas próprias casas,

o que parece um tanto cruel, principalmente quando se considera que mais de um ano se passou sem que esse mesmo governo fosse capaz de livrar a capital dos escombros, quanto mais auxiliar a população na reconstrução. Além da fragilidade das construções, a alta densidade demográfica de Porto Príncipe também contribuiu para a dimensão da tragédia. Uma forma de evitar que a população volte a se amontoar em povoados frágeis seria estimular a agricultura e fornecer oportunidades no meio rural.

Chickering e Haley (2007) afirmam que, em seus estudos sobre países fracos, constataram que alguns programas simples podem ter grande impacto no desenvolvimento geral de um país. Eles citam como um dos melhores exemplos programas de educação para meninas. A educação feminina se reflete em uma menor taxa de natalidade e uma maior renda para as mulheres, que geralmente direcionam uma parcela maior de seus recursos à família do que os homens. Mulheres educadas também seriam mais propensas a incentivar o estudo de seus filhos, e participariam mais da vida política do país, o que, segundo os autores, também é positivo porque amplia o diálogo e o consenso. “Estudos de muitas partes do mundo mostram que aumentar o número de anos escolares das mães tem um impacto positivo sobre a próxima geração maior do que ampliar o estudo dos pais em mesmo número de anos” (CHICKERING e HALEY, 2007).

Outra boa proposta para o Haiti é a implantação de um sistema de energia solar. O país gasta milhares de dólares na importação de combustível fóssil para gerar energia, e a maior parte da população não tem acesso à energia elétrica. A revista *The Economist* apresentou a proposta de Jigar Shah para que se aproveite os altos índices de incidência solar da região para gerar energia (*The Economist*, 2010). Protótipos caseiros e de baixo custo, feitos com painéis de alumínio, já foram testados em países da África, com bastante sucesso, e essa poderia ser uma alternativa inicial. Apesar dos altos custos que a instalação de energia solar requer, resolveria permanentemente o problema de energia do Haiti, e poderia mesmo diminuir o desmatamento da mata restante do país, uma vez que a maior parte dos haitianos, sem dinheiro para carvão ou gás, cozinha com lenha.

Paul Collier e Jean-Louis Warnholz lembram que, apesar de o Haiti não possuir nenhum recurso natural de grande valor, o país é cheio de oportunidades econômicas inexploradas. Segundo eles, as

melhores mangas do mundo estão no Haiti, mas acabam apodrecendo no pé por falta de uma infraestrutura adequada que permita a comercialização das mesmas. O solo nas regiões montanhosas também é excelente para a produção de café, mas os poucos produtores o vendem informalmente na fronteira dominicana para produtores maiores daquele país. Segundo eles, entretanto, o maior potencial do Haiti é o turístico. Apesar das praias magníficas, do clima quente o ano inteiro e da famosa ilha Tortuga, outrora antro de piratas, o país é o menos visitado do Caribe (COLLIER e WARNHOLZ, 2010). Conta a favor do país, também, a numerosa mão-de-obra disponível, que poderia ser aproveitada na agricultura e na manufatura de produtos para a exportação. O que falta aos haitianos são mesmo as oportunidades, uma vez que a vontade de trabalhar e a busca deste povo por dias melhores são evidenciadas pelos milhares de haitianos que se aventuraram ao mar rumo à costa americana nas últimas décadas.

Infelizmente, essas e outras propostas de desenvolvimento para o Haiti não poderão ser colocadas em prática tão cedo. O atendimento das emergências humanitárias é, no momento, prioritário. É politicamente impossível focar a atenção em projetos de estrutura quando ainda existem milhares de pessoas vivendo em tendas e padecendo de cólera. O país possui necessidades mais urgentes a serem atendidas, e a manutenção da segurança e da estabilidade serão sempre uma constante a ser observada na implementação de qualquer atividade de reconstrução e geração de empregos. É importante notar, entretanto, que apesar das dificuldades atuais, existe uma imensa gama de possibilidades para o Haiti, e a sociedade internacional tem se esforçado na busca de alternativas viáveis para o país.

Já foram discutidas, no Capítulo 1, algumas das dificuldades inerentes a toda intervenção humanitária, como a necessidade de uma demanda interna por instituições e os desafios de criação de uma cultura política de respeito e promoção aos direitos humanos. De todos os problemas com os quais uma intervenção se depara — como os de segurança, demanda por instituições, reformas e reconstrução de infraestrutura, entre outros — o mais complicado é o que se refere a uma mudança na mentalidade geral de um povo, para que este passe a nutrir valores favoráveis à democracia e ao desenvolvimento. Segundo Chickering e Haley (2007), “Mudar a maneira como as pessoas pensam frequentemente requer que se

mostre que é possível mudar a forma como vivem”. Ou seja, talvez uma melhora nas condições de vida da população, ainda que imposta externamente e a altos custos, possa vencer o ceticismo local e mostrar que é possível viver de forma mais digna. Essa mudança positiva poderia incutir nos haitianos uma forte demanda pela sustentabilidade e pela ampliação de programas de desenvolvimento, o que geraria uma maior pressão sobre o governo para que este cumpra, de fato, as atividades que lhe são delegadas pela Constituição. Essa é uma visão bastante otimista, mas não improvável de acontecer.

A corrupção e a ineficiência do governo são, certamente, os maiores obstáculos à transformação do Haiti em um país autônomo e funcional. Historicamente, existem poucos precedentes de consenso político e priorização do público sobre o privado. Via de regra, seus líderes têm se engajado mais em aumentar os próprios poder e riqueza do que perseguir objetivos políticos que beneficiem a população. E é clara a necessidade de colaboração do governo nacional com os esforços internacionais para que as conquistas não sejam passageiras. O país precisa de líderes decentes e honestos para poder se libertar da dependência crônica em que se encontra atualmente.

O atual presidente do Haiti, Michel Martelly, não inspira a confiança de um grande líder. O que mais preocupa, além de sua inexperiência política, são suas conhecidas ligações com o governo passado de Jean-Claude Duvalier, o *Baby Doc*. Muitos têm questionado o caráter do novo presidente pelo comportamento imoral das últimas décadas e por suas músicas que frequentemente teciam comentários depreciativos sobre as mulheres (SPRAGUE, 2011). A mais grave das acusações, entretanto, é a de apoio ao regime de Duvalier. Durante o governo de *Baby Doc*, Michel Martelly administrava um clube noturno frequentado pelos *tonton macoutes* do ditador, e foi um importante opositor do Lavalas e de Aristide, atacando-o nas letras de suas músicas famosas. Mais recentemente, o recém-eleito Martelly declarou ao jornal canadense *La Presse* que pensava em conceder anistia a Duvalier e a Aristide, para que todos aqueles que foram prejudicados por eles no passado percebessem a necessidade de reconciliação (MARISSAL, 2011). Esse posicionamento é preocupante, mesmo porque a mensagem que passaria à população não seria de reconciliação, e sim de impunidade. Além disso, ele parece colocar em pé de igualdade os

dois ex-presidentes, quando existem diferenças gritantes entre eles. Aristide, apesar do que alegam seus opositores e dos conhecidos desastres de seu governo, não foi acusado formalmente de nenhum crime, e muito menos responsabilizado diretamente pelo assassinato cruel de milhares de haitianos, como o foi Duvalier. *Baby Doc* foi comprovadamente um violador dos direitos humanos do Haiti, e se apropriou da maior parte dos recursos do país enquanto esteve no poder. O ex-ditador deve pagar pelo que fez no passado, e a aparente simpatia de Michel Martelly por ele é uma afronta a suas vítimas e aos milhares de haitianos que ainda sofrem as conseqüências daquele período.

As dificuldades de recuperação do Haiti e as décadas de esforços internacionais para ajudar o país, em sua maioria de resultados inócuos, levam muitos autores a considerar a opção de um protetorado, ou um sistema de tutela internacional, como a única forma de sobrevivência do Haiti. Herbst (2004) acredita que a tutela internacional seria a única maneira de acabar com o ciclo de governos predatórios que persistentemente fazem com que países falidos retornem ao caos sempre que inexiste uma intervenção estrangeira. Ele cita os exemplos da Somália e de Timor Leste como tutelas bem-sucedidas, que restauraram nesses países as condições mínimas de sobrevivência, e continuam fortalecendo as instituições. A tutela, ou protetorado, seria um sistema onde a autoridade do país passaria ao comando internacional, mais precisamente à ONU, que administraria o país sem a interferência de governos corruptos, porém sem prescindir de lideranças locais em sua composição administrativa. Uma vez que a comunidade internacional considerasse o país apto a se governar sozinho, ou se sua população assim o desejasse, organizar-se-ia eleições livres e democráticas, e o país retomaria sua independência.

Obviamente, essa proposta é altamente criticada por ser vista como uma afronta à soberania nacional desses países. Respondendo a isso, Robert Rotberg argumenta que alguns desses países falidos sequer podem ser considerados soberanos, no sentido estrito do termo, por não cumprirem com alguns requisitos básicos da autogovernança, como o monopólio da violência. Ele sugere que, no caso do Haiti, um sistema de tutela seria necessário por pelo menos dez anos, dadas as condições precárias em que se encontra o país (ROTBERG, 2010). Nada garante, entretanto, o sucesso de um

empreendimento deste tipo, mesmo porque uma administração sob os auspícios da ONU não estaria livre de falhas humanas e políticas.

O pessimismo com relação ao Haiti se justifica quando se considera, como bem coloca Corbett (2007) que o Haiti nunca foi um Estado onde a maioria das pessoas tivesse uma vida decente, nunca teve um Estado de Direito funcional, nunca teve seus interesses direcionados ao benefício público e nem uma participação política razoável. Em seus 203 anos de história, o Haiti nunca pôde ser considerado um país verdadeiramente democrático, onde as leis prevalecessem e os direitos individuais fossem respeitados. O que mais impressiona no Haiti, país tão maltratado pela natureza, por governos corruptos e por muitas outras circunstâncias, é a resiliência de seu povo, a capacidade de sobrevivência em condições que normalmente consideraríamos impossíveis e absurdas.

Em todas as minhas visitas eu tenho admirado a capacidade do Haiti não apenas de sobreviver, mas de funcionar e mesmo, às vezes, florescer. (...) É um enigma que eu nunca resolvi e um fascínio que tem me atraído de volta ao Haiti mais de 20 vezes: não deveria funcionar, ninguém sabe como funciona, mas de alguma forma ou de outra funciona (KERSHAW, 2010)⁷⁴.

Essa é uma característica que certamente conta a favor do Haiti. Além disso, Paul Collier (2009) explica que o Haiti tem muitas vantagens em comparação com outros Estados fracos, como, por exemplo, não estar em um região conturbada; não possuir problemas de vizinhança, como muitos Estados africanos; não possuir conflitos étnicos e não ter mais os problemas de segurança, como grupos armados, que tinha há alguns anos. “Essencialmente, se a comunidade internacional não for bem-sucedida no Haiti então é difícil que o seja em qualquer outro lugar” (COLLIER, 2009, p. 4).

⁷⁴ Do original: “*On all my visits I have marvelled at Haiti’s capacity not just to survive but to function and even, at times, to flourish. (...) It is a puzzle I have never resolved and a fascination that has drawn me back to Haiti more than 20 times: it shouldn’t work; nobody knows how it works; but somehow or other it does*” (KERSHAW, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Piti piti na rive" ⁷⁵

Não é fácil recuperar um país falido. Embora essas experiências sejam bastante recentes, a comunidade internacional ainda não conseguiu chegar a um consenso sobre a melhor forma de ajudar um país a se reerguer e a se autogovernar de maneira justa e sustentável. Estudos nessa área são extremamente importantes porque podem ajudar a descobrir quais as ações que realmente fazem a diferença, e evitar que mais países sofram, no futuro, o que o Haiti está sofrendo. As Nações Unidas aprenderam, embora da maneira mais difícil, que uma missão de paz não pode simplesmente acabar com a situação de violência, organizar eleições e, imediatamente após isso, retirar-se. As ações anteriores tratavam basicamente os sintomas, sem se importar com as causas da falência estatal, e preocupavam-se mais com as pressões daqueles que consideram todo tipo de intervenção uma afronta à soberania do que com o bem-estar da população do Estado que se pretendia ajudar.

A MINUSTAH inova nesse sentido, e seu mandato multifacetado reflete a percepção de que a paz está estreitamente vinculada ao desenvolvimento, e que a verdadeira guerra no Haiti é contra a miséria. Apesar das dificuldades, existem centenas de motivos para insistir na recuperação do Haiti. O mais forte deles é nossa humanidade comum. Mesmo nas previsões mais otimistas, o Haiti passará os próximos anos altamente dependente de ajuda externa, e é essencial que a ONU, as ONGs, e todos que trabalham pela recuperação do país não se limitem a ações assistencialistas, mas se concentrem, com igual dedicação, na capacitação dos haitianos para que eles possam resgatar o brilho de sua antiga “Pérola das Antilhas”.

Embora a MINUSTAH possa impor a paz, estabelecer a ordem, fornecer treinamento, auxílio e conhecimento institucional para o Haiti, ela não consegue acabar com os preconceitos, criar um senso de comunidade, ou uma cultura de respeito às leis. Essas mudanças geralmente ocorrem no curso de gerações, e por isso é tão

⁷⁵ Do creole: “Aos poucos, chegaremos lá” [tradução livre]. Provérbio haitiano usado em tempos difíceis, e que expressa a fé de que, aos poucos, tudo vai ficar bem.

importante dotar os haitianos de um senso de independência e de responsabilidade pelo próprio destino. A democracia e a prosperidade não podem ser alcançadas por ações coercitivas, e a construção de nações é uma tarefa difícil e custosa, na qual nobres intenções humanitárias não garantem bons resultados. Em face disso, é indispensável que exista na população uma visão alternativa do mundo e uma demanda real por mudanças.

Este trabalho procurou mostrar a importância do desenvolvimento contínuo de ações que possibilitem diminuir o sofrimento humano em Estados Fracos e Falidos. Buscou-se argumentar que nenhum princípio estatal justifica a inação frente a uma emergência humanitária. Os milhares de tutsis massacrados na Ruanda pagaram o preço dessa super-valorização da soberania e da não-interferência. O caso do Haiti é diferente, pois o país requisitou formalmente uma intervenção, o que significa que não há nenhuma quebra de soberania pela presença da MINUSTAH. Entretanto, insistiu-se na questão da legitimidade das intervenções humanitárias, requisitadas ou não, como forma de induzir à reflexão sobre a validade dessas ações. O primeiro capítulo tratou quase que exclusivamente deste assunto, demonstrando, de certa forma, que o assunto pertence muito mais ao campo político do que ao jurídico, pois ainda que se tenha regras e critérios claros de tomada de ação, como na Doutrina da Responsabilidade de Proteger, o que determina a ocorrência de uma intervenção humanitária é a vontade política dos Estados que a compõem.

O segundo capítulo explicou o conceito de debilidade estatal, e demonstrou o quão debilitado o Haiti é, principalmente quando comparado a outros países da América Latina com históricos parecidos. A história do Haiti, brevemente contada desde seu descobrimento até a chegada da MINUSTAH, revelou a ausência de tradições democráticas e de uma cultura de respeito aos direitos humanos no país. Essas deficiências explicam grande parte dos males do Haiti e ajudam a entender como o país chegou à situação atual.

O objetivo principal deste trabalho era realizar uma avaliação da ação do MINUSTAH no Haiti. Apesar das dificuldades analíticas de um estudo deste tipo, conseguiu-se analisar de que formas a MINUSTAH vem colaborando na recuperação do país e quais as suas falhas, deficiências e desafios até o momento presente. Percebeu-se que a MINUSTAH fez conquistas importantes no

campo da segurança, conseguindo restabelecer a paz e possibilitar que outros aspectos da reconstrução do país pudessem ser trabalhados. Entretanto, há de se levar em conta os custos de manutenção dessa paz, principalmente em face das instabilidades recentes provocadas pelo terremoto, pelo surto de cólera, e pelas eleições presidenciais. Se a MINUSTAH houvesse deixado o país, por exemplo, em 2009, quando a situação parecia normalizada, o terremoto teria alçado o país de volta a uma situação infinitamente pior do que já o fez apesar da Missão. O governo do Haiti não tem condições, logísticas, financeiras e técnicas, de ser deixado por conta. Conforme já discutido, a própria falta de uma relação de confiança entre o Estado e a sociedade impossibilita qualquer autogovernança bem-sucedida.

No que se refere ao processo político haitiano, a MINUSTAH obteve ganhos bastante concretos. As duas eleições presidenciais ocorreram em conformidade com a Constituição haitiana e houve uma interferência quando se constatou fraudes no pleito. Não fosse a pressão da MINUSTAH, o governo não teria aceitado a substituição dos candidatos ao segundo turno nessas últimas eleições, o que teria comprometido enormemente o progresso político conquistado até então. Desde a chegada da MINUSTAH, a normalidade democrática tem se mantido no Haiti.

No campo dos direitos humanos, ficou clara a dificuldade da MINUSTAH em lidar com o desafio de exercer suas funções securitárias sem causar nenhum tipo de violação aos direitos humanos da população. O próprio uso da violência já supõe a possibilidade de ocorrências indesejadas. Para a já sofrida população do Haiti é revoltante uma força de paz que acabe por matar inocentes, e nesse sentido entende-se as manifestações contrárias à MINUSTAH. Não se pode, entretanto, deixar que as falhas e os fracassos da MINUSTAH obscureçam suas conquistas, que são muito mais numerosas.

O progresso conquistado pela MINUSTAH nas áreas da segurança e da política não garantiram melhorias significativas nas condições sócio-econômicas enfrentadas pela maioria dos haitianos. Essa é uma demanda constante da população que, ao continuar nas mesmas circunstâncias miseráveis de sempre, se questiona sobre os méritos da Missão. De fato, a MINUSTAH, por definição, não vai ao encontro dessas expectativas, e nem se espera isso dela. Embora existam planos de ampliar suas funções relacionadas ao

desenvolvimento, a MINUSTAH ainda é prioritariamente necessária para a manutenção de uma estabilidade duramente conquistada. O número de pessoas, tanto ligadas à ONU quanto a ONGs, que atuam no país em prol de sua recuperação é enorme, e existe a perspectiva de que um grande montante de recursos seja direcionado ao país nos próximos anos. O desafio reside em coordenar essas ações isoladas e administrar esses recursos de forma a produzirem os melhores resultados. A MINUSTAH tem um enorme potencial para implementar reformas de longo prazo mas, quanto maior o alcance pretendido, maior a complexidade de qualquer ação, e maior a necessidade de colaboração do governo haitiano.

Por fim, fica evidente que a imposição da paz é um objetivo mais facilmente alcançável do que a manutenção da paz e da estabilidade em longo prazo. A MINUSTAH é eficaz em suas ações primárias, de estabilização da paz e normalização do processo político, mas esbarra em grandes dificuldades ao tentar fortalecer o país da maneira mais difícil, porém mais eficiente: com o desenvolvimento de instituições fortes e competentes e com a promoção de uma cultura de respeito aos direitos humanos. O país depende desse fortalecimento para conseguir se sustentar sozinho sem regredir ao caos. Os haitianos são certamente capazes de promover essas mudanças, assim que lhes sejam dadas condições para tal. Considerando os desafios e as condições atuais, o Haiti só conseguirá sair dos escombros (literalmente) com ajuda internacional e com uma grande dose de força e resiliência de seu povo. Em poucas palavras, se trata de circunstância e vontade política.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, José E. **The Schizophrenias of R2P**. In: Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law, jun. 2007. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0630schizo.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2010.

ANNAN, Kofi. **Os dois conceitos de soberania**. The Economist, Londres, v.352, n. 8137, 18 de setembro de 1999. Disponível em: <http://www.un.org/News/press/docs/1999/19990919990918.htm>. Acesso em: 20 de jul. 2008.

_____. **In Larger Freedom – towards development, security and human rights for all**. Organização das Nações Unidas, 2005. Disponível em: www.un.org/largerfreedom/. Acesso em: 20 jul. 2008.

_____. **The Secretary-General Address to the Human Rights Council**. Organização das Nações Unidas. Sessão inaugural, 19 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.un.org/News/press/docs/2006/20060620060619.htm>. Acesso em: 12 jul. 2008.

ARCHIBOLD, R. **Just Days Before Election, Aristide Returns to Cheers and Uncertainty in Haiti**. The New York Times, 18 de março de 2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/americas/19haiti.html>. Acesso em 23 abr. 2011.

AZIAKOU, Gerard. World raises nearly 10 billion dollars for quake-hit Haiti. **Agence France-Presse**, 01 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.caribbeanetnews.com/news-22373-2-2-.html>. Acesso em 04 abr. 2010.

BANCO MUNDIAL. **Data & Statistics**, 2010. Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: 15 jan. 2011.

BASU, Moni. **Cholera death toll in Haiti rises to more than 3,000.** CNN International, 31 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/12/31/haiti.cholera/index.html?hpt=T2>. Acesso em: 12 maio 2011.

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Haiti reconstruction cost may near \$14 billion.** IDB News, 16 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.iadb.org/features-and-web-stories/2010-02/english/haiti-reconstruction-cost-may-near-14-billion-idb-study-shows-6528.html>. Acesso em 02 abr. 2010.

BASS, Gary. **Freedom's Battle: the origins of humanitarian intervention.** New York: Alfred A. Knopf, 2008.

BBC Brasil. Baby Doc terá de enfrentar a Justiça, diz presidente do Haiti. BBC Brasil, 23 de janeiro de 2011a. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/01/110123_preval_babydoc_pu.shtml. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. **Após sete anos, ex-presidente Aristide volta ao Haiti.** BBC Brasil, 18 de março de 2011b. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/03/110318_aristide_haiti_chegada_cc.shtml. Acesso em: 20 maio 2011.

_____. **Tropas do Nepal foram fonte de surto de cólera no Haiti, diz ONU.** BBC Brasil, 05 de maio de 2011c. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110505_haiti_colera_onu.shtml. Acesso em: 20 maio 2011.

BLASCHKE, Sean et al. **Haiti: A Future beyond Peacekeeping.** Columbia University: School of International and Public Affairs, 2009. Disponível em: http://www.sipa.columbia.edu/news_events/documents/UNSPHaitiFinalReport_v42_FINAL.pdf
Acesso em 10 nov. 2010.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.** ONU, 1992. Disponível em: <http://un.org/Docs/SG/agpeace.html>
Acesso em: 10 ago. 2008.

_____. **Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fifth Anniversary of the United Nations.** ONU, 1995. Disponível em:

<http://un.org/Docs/SG/agpeace.html>

Acesso em: 10 ago. 2008.

BUNCOMBE, Andrew. **UN admits civilians may have died in Haiti peacekeeping raid.** The Independent. Washington, 10 January 2006. Disponível em:

<http://www.independent.co.uk/news/world/americas/un-admits-civilians-may-have-died-in-haiti-peacekeeping-raid-522317.html>

Acesso em: 22 abr. 2011.

CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL. Relatório “**Mantendo a Paz no Haiti?** Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o seu mandato como parâmetro de sucesso”.

Rio de Janeiro: Março de 2005. Disponível em:

http://www.law.harvard.edu/programs/hrp/clinic/documents/Haiti_Portuguese_Final.pdf. Acesso em: 12 abr. 2011.

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Haiti. Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2010.** CEPAL, 2010a.

Disponível em:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/40254/Haiti.pdf>

Acesso em: 18 fev. 2011.

_____. **Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2010.** CEPAL, 2010b. Disponível em:

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42166/LCG2483b_3.pdf

Acesso em: 18 fev. 2011.

CHICKERING, L. e HALEY, E. **Strong Society, Weak State.**

Universidade de Stanford, Police Review, nº 143, junho de 2007.

Disponível em: <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/6074>. Acesso em: 10 dez. 2009.

CIA: Central Intelligence Agency. Haiti. **The World Factbook.**

Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>. Acesso em 07 maio 2011.

CIVIC: Campaign for Innocent Victims in Conflict. **HAITI: Civilians caught in crossfire during Port-au-Prince raids**. CIVIC, 02 de fevereiro de 2007. Disponível em: http://action.civicworldwide.org/blog/comments.jsp?blog_entry_KEY=22381&t= Acesso em: 13 abr. 2011.

CLAPHAM, Christopher. The Global-Local Politics of State Decay. In: ROTBERG, Robert I. et al. **When States Fail: Causes and Consequences**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

COLLIER, Paul. **Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security: A Report for the Secretary-General of the United Nations**. Oxford University, janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.focal.ca/pdf/haiticollier.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____; WARNHOLZ, Jean-Louis. **Building Haiti's Economy, One Mango at a Time**. The New York Times, 28 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/01/29/opinion/29collier.html>. Acesso em: 10 mar. 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolução 1264**. Organização das Nações Unidas, 1999.⁷⁶

_____. **Resolução 1892**. Organização das Nações Unidas, 2009.

_____. **Resolução 1529**. Organização das Nações Unidas, 2004a.

_____. **Resolução 1542**. Organização das Nações Unidas, 2004b.

_____. **Resolução 1780**. Organização das Nações Unidas, 2007.

_____. **Resolução 1892**. Organização das Nações Unidas, 2009.

⁷⁶ Todos os documentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas podem ser encontrados, classificados por ano, em: <http://www.un.org/Docs/sc/>

_____. **Resolução 1927**. Organização das Nações Unidas, 2010.

_____. **Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti**. Organização das Nações Unidas, 24 mar. 2011.

COOPER, Robert. **The Breaking of Nations: order and chaos in the twenty-first century**. London: Atlantic Books, 2003.

CORBETT, Bob. **Book Review of “Jean-Bertrand Aristide, the international community and Haiti”, by Alex Dupuy**. Webster University, janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.webster.edu/~corbetre/personal/reading/dupuy-prophet.html>. Acesso em: 09 de novembro de 2010.

CÔRREA, A. **Um ano depois do terremoto, Haiti permanece em ruínas**. BBC Brasil, 12 jan. 2011(a).

Disponível em:

http://www.bbc.co.uk/portuguese/multimedia/2011/01/110111_haiti_geral_nf.shtml. Acesso em: 12 abr. 2011.

_____. **‘Novo governo não vai mudar situação do Haiti’, diz especialista**. BBC Brasil, 14 de janeiro de 2011 (b). Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/01/110114_haiti_governo_ac.shtml

Acesso em: 12 abr. 2011.

CORTEN, Olivier. **Humanitarian intervention: a controversial right**. UNESCO, 1999. Disponível em:

<http://www.unesco.org/courier/1999_08/uk/ethique/txt1.htm>.

Acesso em 08 maio 2009.

CRISIS STATE RESEARCH CENTER. London School of Economics. Disponível em: <http://www.crisisstates.com/>

Acesso em: 09 out. 2010.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789.

Disponível em:

http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html. Acesso em: 21ago. 2008.

DUMAIT-HARPER, Catherine. **The Responsibility to Protect**. Medecin sans Frontieres. International Peace Academy's Symposium, 15 de fevereiro de 2002. Disponível em: http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?component=article&objectid=388662F3-FB8F-4F12-B6D4ECB69A1A3D64&method=full_html. Acesso em: 15 abr. 2010.

EFE. **Polícia dominicana e Minustah analisam segurança no Haiti**. Folha de São Paulo, 13 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u694010.shtml>. Acesso em: 12 maio 2011.

EVANS, Gareth. **The Responsibility to protect: holding the line**. Open Democracy, 05 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/article/the-responsibility-to-protect-holding-the-line-0>. Acesso em: 17 abr. 2010.

ESTY, Daniel C. et al. **Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences**. The State Failure Project , Purdue University, 1998. Disponível em: http://www.comm.ucsb.edu/research/mstohl/failed_states/1998/papers/gurr.html. Acesso em: 12 fev. 2010.

FARMER, Paul. **Aids and accusation: Haiti and the geography of blame**. Berkeley: University of California Press, 1992.

FMI: Fundo Monetário Internacional. **Haiti: Financial Position in the Fund**. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=400&date1key=2010-04-28>. Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. **World Economic Outlook Database, 2011**. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>. Acesso em: 22 maio 2011.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GHANI, Ashraf e LOCKHART, Clare. **Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World**. New York: Oxford University Press, 2008.

GLOBAL POLICY FORUM. **Chavez criticizes UN reforms in speech**. Associated Press, 17 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/154/26057.html>. Acesso em: 17 abr. 2010.

HABERMAS, Jürgen. **O Estado Nação Europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. São Paulo, Novos Estudos n.º 43, 1995. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/o_estado_nacao_europeu.pdf. Acesso em: 02 fev. 2010.

_____. **Bestialidade e Humanidade: Uma Guerra na Fronteira entre o Direito e a Moral**. Die Zeit, 1999. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/26057/25620>. Acesso em: 19 jan. 2010.

_____. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. **A inclusão do outro, estudos de teoria política**. 3ª edição. São Paulo: Loyola, 2007a.

_____. **What Europe needs now**. Sign and Sight, 2007b. Disponível em: <http://www.signandsight.com/features/1265.html>. Acesso em: 15 fev. 2010.

HAGGERTY, Richard A. **Haiti: A Country Study**. Washington: GPO for the Library of Congress, 1989. Disponível em: <http://countrystudies.us/haiti/>. Acesso em: 25 abr. 2010.

HELMAN, Gerald B. e RATNER, Steven R. **Saving Failed States**. Foreign Policy, 1992. Disponível em:

http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states?page=0,0. Acesso em: 10 jun. 2009.

HERBST, Jeffrey. **Let them Fail: State Failure in Theory and Practice: Implications for Policy**. In: ROTBERG, Robert I. et al. *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

HUMAN RIGHTS WATCH, 2010. **World Report 2010**. Disponível em: <http://www.hrw.org/world-report-2010>. Acesso em 06 mar. 2010.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos; uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ICISS: International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. 2001. Disponível em: <http://www.iciss.ca/report-en.asp>. Acesso em: 10 ago. 2008.

INSTITUTE FOR JUSTICE & DEMOCRACY IN HAITI. **UN Military Command Denies Allegations of Massacre in Cite Soleil**. Articles, 10 de julho de 2005. Disponível em: http://www.ijdh.org/articles/article_recent_news_7-10-05.php. Acesso em: 22 maio 2011.

INSTITUTO HAITIANO DE ESTATÍSTICA E INFORMÁTICA. **Statistiques Economiques**. Ministério da Economia e das Finanças, República do Haiti. Disponível em: <http://www.ihsi.ht/>. Acesso em: 10 maio 2011.

INTERNATIONAL ACTION CENTER. **UN Occupation Forces Carry Out Massacre of Poor in Port-au-Prince**. Boston, [sem data]. Disponível em: http://www.iacboston.org/Haiti/708_UN_Massacre.html. Acesso em: 22 maio 2011.

INTERNATIONAL DONORS CONFERENCE. *International Donors' Conference Towards a New Future for Haiti*, 31 de março de

2010. Disponível em: <http://www.haiticonference.org/>. Acesso em: 09 abr. 2011.

IVES, Kim. **Wikileaks points to US meddling in Haiti**. The Guardian, 21 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2011/jan/21/haiti-wikileaks>. Acesso em: 22 maio 2011.

JADOTTE, Evans. **'La tè tranble nan peyi d'Ayiti': The Earth Trembles in Haiti**. UNU-WIDER. WIDER Angle newsletter, fevereiro de 2010. Disponível em: http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles-2010/en_GB/02-2010-Jadotte/. Acesso em: 03 mar. 2011.

JACKSON, Robert H. e ROSBERG, Carl G. **Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood**. World Politics, Vol. 35, No. 1, outubro de 1982. Disponível em: http://www.gsas.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/africas_weak_states.pdf. Acesso em 22 jun. 2010.

JACKSON, Robert e SØRENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

JUBILUT, Lilian L. **A “Responsabilidade de Proteger” é uma mudança real para as intervenções Humanitárias?** Revista Eletrônica de Direito Internacional, v. II, p. 409-449, 2008. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2008.

KATZ, Jonathan. **Cholera protesters barricade Haiti city, assail UN**. Associated Press, 15 nov. 2010. Disponível em: <http://www.washingtontimes.com/news/2010/nov/15/cholera-protesters-barricade-haiti-city-assail-un/>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

KAWAGUTI, Luis. **A República Negra: histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti**. São Paulo: Globo, 2006.

_____. **Vencida a violência, pobreza mina o Haiti.** Folha de São Paulo, São Paulo, 10 de maio de 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u563311.shtml>
Acesso em: 28 mar. 2011.

KERSHAW, Andy. **Haitians are Resourceful, Resilient, Proud and Dignified.** Global Research, 29 de janeiro de 2010. Disponível em:
<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=17271>.
Acesso em: 15 mar. 2011.

KEYNES, John M. **The End of Laissez-Faire.** 1926. Disponível em: <http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>. Acesso em: 04 nov. 2009.

KI-MOON, Ban. **Address at the Center for Strategic and International Studies.** UN News Centre, 2007. Disponível em: http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=62. Acesso em: 20 ago. 2008.

KNIGHT, K. D. **Statement to the United Nations Security Council on behalf of the Caribbean Community on the Situation in Haiti.** Organização das Nações Unidas, Nova Iorque, 2004. Disponível em:
<http://www.un.int/jamaica/Situation%20in%20Haiti.Feb.2004.htm>.
Acesso em: 12 maio 2011.

KRASNER, Stephen. **Sovereignty: Organized Hypocrisy.** New Jersey: Princeton, 1999.

LACEY, M.; THOMPSON, G. **Agreement on Effort to Help Haiti Rebuild.** New York Times, 25 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/01/26/world/americas/26haiti.html>. Acesso em: 28 jul. 2010.

LEIS, Héctor R. Cidadania e Globalização: novos desafios para antigos problemas. In: SCHERER-WARREN (org.). **Transformações sociais e dilemas da globalização: um diálogo Brasil/Portugal.** São Paulo: Cortez, 2002.

_____;VIOLA, Eduardo. **Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado: Desafios de Brasil e Argentina**. Florianópolis: Insular, 2007.

LIMONTAS, Andy. **Haiti's year of living dangerously**. BBC News, 07 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/mobile/world-latin-america-12122471>. Acesso em 15 maio 2011.

LIVINGSTON, Steven. **Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention**. John F. Kennedy School of Government's, Harvard University, 1997. Disponível em: <http://www.genocidewatch.org/images/1997ClarifyingtheCNNEffect-Livingston.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2010.

LUPI, André L. P. B. . Soberania e Direito Internacional Público. In: Sidney Guerra; Roberto Luis Silva. (Org.). **Antigos e novos paradigmas da soberania**. 1 ed. São Paulo: Freitas Bastos, 2003.

MAGAN, Michael. **To really help Haiti, fight corruption**. New York Post: EDITORA, 27 mar. 2010. Disponível em: http://www.nypost.com/p/news/opinion/opedcolumnists/to_really_help_haiti_fight_corruption_4aegByfRhTKFJvgHZBgY1J Acesso em: 15 abr. 2010.

MARISSAL, Vincent. **Michel Martelly songe à amnistier Duvalier et Aristide**. La Presse, 18 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.cyberpresse.ca/international/dossiers/elections-en-haiti/201104/18/01-4390824-michel-martelly-songe-a-amnistier-duvalier-et-aristide.php>. Acesso em: 22 maio 2011.

MARQUES, Ivan Contente, **Intervenções Humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação**. Campinas: EDITORA, 2007.

MARTIN, Susan T. **Vast Haiti aid marred by years of corruption and bad ideas**. St Petersburg Times, 22 de janeiro de 2010. Disponível em:

<http://www.tampabay.com/news/world/article1067192.ece>. Acesso em: 17 abr. 2010.

MILL, J. Stuart. **A Few Words on Non-Intervention**. Foreign Policy Perspectives, n°. 8. London: Libertarian, 2008. Disponível em: <http://www.libertarian.co.uk/lapubs/forep/forep008.pdf>. Acesso em: 18 maio 2009.

MINUSTAH: Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti. **Haiti earthquake - one year anniversary**. Organização das Nações Unidas, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/rememberance.shtml>. Acesso em: 12 maio 2011.

MONTEIRO, Leandro Nogueira. **O Conceito de Estados Fracassados nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/Leandro%20Nogueira%20Monteiro.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.

MOYO, Dambisa. The Anti-Bono. **The New York Times**, 19 de fevereiro de 2009. Entrevista concedida a Deborah Solomon. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/02/22/magazine/22wwln-q4-t.html>. Acesso em: 18 abr. 2010.

NYE, Joseph S.; DONAHUE, John D. **Governance in a Globalizing World**. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

ONU: Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 26 de junho de 1945. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em: 03 jan. 2008.

_____. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. São Francisco, 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em: 05 maio 2009.

_____. **2005 World Summit Outcome**. ONU, 15 de setembro de 2005. Disponível em:
<http://www.un.org/summit2005/documents.html>. Acesso em: 10 ago. 2008.

_____. **Information by Country**. UNICEF. Disponível em:
<http://www.unicef.org/infobycountry/index.html>
Acesso em: 29 abr. 2010.

_____. **Human Development Reports**. UNPD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em:
<http://hdr.undp.org/en/statistics/>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. Haiti in desperate need of investment and contributions, warns top UN official. **News Centre**, 15 out. 2008. Disponível em:
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28581&Cr=haiti&Cr1=hurricane>. Acesso em: 07 fev. 2011.

_____. **MINUSTAH's post-earthquake activities**. Fact Sheet, 10 de janeiro de 2011. Disponível em:
http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/documents/minustah_press_factsheet_012011.pdf. Acesso em: 19 maio 2011.

OXFAM INTERNATIONAL. **From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti**. Oxfam International, 06 de janeiro de 2011. Disponível em:
<http://www.oxfam.org/en/policy/relief-recovery>. Acesso em: 12 maio 2011.

PILKINTON, Ed. **Ban Ki-moon heads to Haiti as Briton confirmed killed in quake**. The Guardian, 17 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/17/haiti-quake-water-rescue-aid>. Acesso em: 18 abr. 2011.

PRADO, Ruth Elizabeth. **Humanitarian Intervention: Successful outcomes without humanitarian motives? Indonesia, Australia and intervention in East Timor**. Essex: Political Studies Association, 2004. Disponível em:
<http://www.psa.ac.uk/cps/2004/Prado.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2010.

PRICE, Matthew. **Quake-stricken Haiti bears scars six months on.** BBC News, 20 de julho de 2010.

Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/10596902>. Acesso em: 12 maio 2011.

RAYNER, Moira. **History of Universal Human Rights.** Universal Rights Network. Disponível em:

<http://www.universalrights.net/main/histof.htm>. Acesso em: 08 maio 2009

REGIS, André. **Intervenções Humanitárias, soberania e a emergência da Responsabilidade de Proteger no Direito Internacional Humanitário.** Prima Facie, ano 5, nº 9, jul/dez 2006.

Disponível em:
<http://www.josuelima.net/ppgcj/gerencia/docs/19062007031516.pdf>
Acesso em: 12 mar. 2010.

RELIEF WEB. **Haiti: Sexual exploitation by peacekeepers likely to be a problem.** Relief Web, 07 de março de 2005.

Disponível em: <http://reliefweb.int/node/167965>. Acesso em: 12 maio 2011.

REUTERS. **Race against time to solve Haiti post-quake problems.** Reuters, Articles, 28 de março de 2010.

Disponível em:
<http://www.reuters.com/article/2010/03/28/idUSN28214256>. Acesso em: 18 maio 2011.

_____. **Martelly wins Haiti election with 67.57 percent: official.**

Reuters, 04 de abril de 2011. Disponível em:
<http://www.reuters.com/article/2011/04/04/us-haiti-election-idUSTRE7335O320110404>. Acesso em: 18 maio 2011.

ROBERTS, J. M. **The Penguin History of the Twentieth Century.** London: Penguin Books, 1999.

RODRIGUES, Simone M. **Segurança Internacional e Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____. *Intervenções Humanitárias em Conflitos Internos: desafios e propostas*. **Painel: The Human Security Challenge in Strategic Studies**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/redes2002/documents/papers/>. Acesso em: 10 ago. 2008.

ROTBURG, Robert I. **When States Fail: Causes and Consequences**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

_____. **Robert Rotberg entrevistado por MercatorNet**, 18 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.mercatornet.com/articles/view/is_haiti_a_failed_state/ Acesso em: 24 abr. 2011.

RUPPENTHAL, Tailon. **Um soldado brasileiro no Haiti**. São Paulo: Globo, 2007.

SEITENFUS, Ricardo. Os novos paradigmas da segurança coletiva internacional. In: Aguila, Sergio L. C. (org). **Brasil em missões de paz**. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

_____. Dossiê Haiti. **Análise de Conjuntura**, Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, n. 8, p.06-15, nov. 2009. Entrevista concedida a Danilo Marcondes de Souza Neto. Disponível em: http://www.opsa.com.br/pdfs/65_analises_AC_n_8_ago_2009.pdf. Acesso em: 17 fev. 2010.

SPRAGUE, Jeb. **Michel Martelly, Stealth Duvalierist**. Haïti Liberté, 2011. Disponível em: http://www.haiti-liberte.com/archives/volume4-22/MichelMartelly_Stealth_Duvalierist.asp. Acesso em: 22 maio 2011.

SHIKWATI, James. **For God's Sake, please stop the AID**. Spiegel, 07 abr. 2005. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,363663,00.html>. Acesso em: 18 abr. 2010.

_____. **A ajuda atrapalha.** Revista Veja, 10 de agosto de 2005.
Entrevista concedida a Diogo Schelp.
Disponível em: <http://veja.abril.com.br/100805/entrevista.html>.
Acesso em: 18 abr. 2010.

STRANGE, Susan. **The Breaking of Nations: order and chaos in the twenty-first century.** London: Atlantic Books, 2003.

TAFT-MORALES, Maureen; DRUMMER, Demond Alexander. **Haiti's Development Needs and a Statistical Overview of Conditions of Poverty.** CRS Report for Congress. USAID, 2007.
Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB593.pdf.
Acesso em: 16 abr. 2010.

THAKUR, Ramesh; O'CONNELL, Mary Ellen. **The R2P controversy.** Development & Cooperation, março de 2008.
Disponível em:
<http://www.inwent.org/ez/articles/066791/index.en.shtml>. Acesso em: 15 abr. 2010.

THE ECONOMIST. **Island in the Sun.** The Economist, 04 de março de 2010. Disponível em:
http://www.economist.com/research/articlesbysubject/PrinterFriendly.cfm?story_id=15622227
Acesso em: 28 maio 2011.

THE FUND FOR PEACE. **Failed States Index.**
Disponível em: <http://www.fundforpeace.org>. Acesso em: 28 maio 2011.

THE FUND FOR PEACE. **Contry Profile: Haiti.** 2009.
Disponível em: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=states>
Acesso em: 24 jan. 2010.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption is endemic in Haiti's public institutions.** Transparency International, Press Release, 15 de maio de 2004.
Disponível em:
http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2004/2004_05_15_survey_haiti. Acesso em: 15 maio 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Report, 2004**. Disponível em:

http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2004. Acesso em: 05 fev. 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI**. Ver. Bras. Polit. Int. 40 (1): 167-177, 1997.

UETA, Andres Sei Ichi. **Intervenções Humanitárias: um debate introdutório sobre as críticas e sobre as justificativas morais**. . Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, junho de 2006.

USAID: United States Agency for International Development. **Latin America and the Caribbean Selected Economic and Social Data, 2010**.

Disponível em: <http://lac.eads.usaidallnet.gov/docs/>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. **Faced with destruction, Earthquake Responders Address Immediate Suffering**. USAID Press, fevereiro de 2011.

Disponível em:

http://www.usaid.gov/press/frontlines/fl_feb11/FL_feb11_HTresp.html. Acesso em: 15 mar. 2011.

VALDÉS, Juan Gabriel. La MINUSTAH y La reconstrucción política de Haití. In: HIRST, Monica; *et al.* **Crisis del Estado e Intervención Internacional**. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

VIEGAS-LEE, Camila. **Doadores prometem quase US\$ 10 bi para reconstrução do Haiti**. BBC Brasil, 31 de março de 2010.

Disponível em:

http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/04/100331_haiti_doacoes_cv_np.shtml. Acesso em: 06 fev. 2011.

WALSH, Bryan. **Aftershock**. Time Magazine, 21 de janeiro de 2010.

Disponível em:

http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1953379_1953494_1955284,00.html. Acesso em: 24 fev. 2010.

WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ANEXO A**RESOLUÇÃO 1542 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS**

United Nations S/RES/1542 (2004)

Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April 2004

The Security Council,

Recalling resolution 1529 (2004) of 29 February 2004,

Welcoming the report of the Secretary-General on 16 April 2004 (S/2004/300) and supporting its recommendations,

Affirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and unity of Haiti,

Deploring all violations of human rights, particularly against the civilian population, and urging the Transitional Government of Haiti (“Transitional Government”) to take all necessary measures to put an end to impunity and to ensure that the continued promotion and protection of human rights and the establishment of a State based on the rule of law and an independent judiciary are among its highest priorities,

Reaffirming also its resolutions 1325 (2000) on women, peace and security, 1379 (2001), 1460 (2003) and 1539 (2004) on children in armed conflicts, as well as resolutions 1265 (1999) and 1296 (2000) on the protection of civilians in armed conflicts,

Welcoming and encouraging efforts by the United Nations to sensitize peacekeeping personnel in the prevention and control of HIV/AIDS and other communicable diseases in all its peacekeeping operations,

Commending the rapid and professional deployment of the Multinational Interim Force (MIF) and the stabilization efforts it has undertaken,

Taking note of the Political Agreement reached by some key parties on 4 April 2004 and urging all parties to work without delay towards a broad political consensus on the nature and duration of the political transition,

Reiterating its call upon the international community to continue to assist and support the economic, social and institutional

development of Haiti over the long term, and welcoming the intention of the Organization of American States (OAS), the Caribbean Community (CARICOM), and of the international donor community, as well as international financial institutions, to participate in those efforts,

Noting the existence of challenges to the political, social and economic stability of Haiti and determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to international peace and security in the region,

1. Decides to establish the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), the stabilization force called for in resolution 1529 (2004), for an initial period of six months, with the intention to renew for further periods; and requests that authority be transferred from the MIF to MINUSTAH on 1 June 2004;

2. Authorizes remaining elements of the MIF to continue carrying out its mandate under UNSCR 1529 (2004) within the means available for a transition period not exceeding 30 days from 1 June 2004, as required and requested by MINUSTAH;

3. Requests the Secretary-General to appoint a Special Representative in Haiti who will have overall authority on the ground for the coordination and conduct of all the activities of the United Nations agencies, funds and programmes in Haiti;

4. Decides that MINUSTAH will consist of a civilian and a military component in accordance with the Secretary-General's report on Haiti (S/2004/300): a civilian component will include a maximum of 1,622 Civilian Police, including advisers and formed units and a military component to include up to 6,700 troops of all ranks; and requests further that the military component report directly to the Special Representative through the force commander;

5. Supports the establishment of a Core Group chaired by the Special Representative and comprising also his/her Deputies, the Force Commander, representatives of OAS and CARICOM, other regional and subregional organizations, international financial institutions and other major stakeholders, in order to facilitate the implementation of MINUSTAH's mandate, promote interaction with

the Haitian authorities as partners, and to enhance the effectiveness of the international community's response in Haiti, as outlined in the SecretaryGeneral's

6. Requests that in carrying out its mandate, MINUSTAH cooperate and coordinate with the OAS and CARICOM;

7. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH shall have the following mandate:

I. Secure and Stable Environment:

(a) in support of the Transitional Government, to ensure a secure and stable environment within which the constitutional and political process in Haiti can take place;

(b) to assist the Transitional Government in monitoring, restructuring and reforming the Haitian National Police, consistent with democratic policing standards, including through the vetting and certification of its personnel, advising on its reorganization and training, including gender training, as well as monitoring/mentoring members of the Haitian National Police;

(c) to assist the Transitional Government, particularly the Haitian National Police, with comprehensive and sustainable Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programmes for all armed groups, including women and children associated with such groups, as well as weapons control and public security measures;

(d) to assist with the restoration and maintenance of the rule of law, public safety and public order in Haiti through the provision inter alia of operational support to the Haitian National Police and the Haitian Coast Guard, as well as with their institutional strengthening, including the re-establishment of the corrections system;

(e) to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment and to ensure the security and freedom of movement of its personnel, taking into account the primary responsibility of the Transitional Government in that regard;

(f) to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without

prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities;

II. Political Process:

(a) to support the constitutional and political process under way in Haiti, including through good offices, and foster principles and democratic governance and institutional development;

(b) to assist the Transitional Government in its efforts to bring about a process of national dialogue and reconciliation;

(c) to assist the Transitional Government in its efforts to organize, monitor, and carry out free and fair municipal, parliamentary and presidential elections at the earliest possible date, in particular through the provision of technical, logistical, and administrative assistance and continued security, with appropriate support to an electoral process with voter participation that is representative of the national demographics, including women;

(d) to assist the Transitional Government in extending State authority throughout Haiti and support good governance at local levels;

III. Human Rights:

(a) to support the Transitional Government as well as Haitian human rights institutions and groups in their efforts to promote and protect human rights, particularly of women and children, in order to ensure individual accountability for human rights abuses and redress for victims;

(b) to monitor and report on the human rights situation, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, including on the situation of returned refugees and displaced persons;

8. Decides that MINUSTAH in collaboration with other partners shall provide advice and assistance within its capacity to the Transitional Government:

(a) in the investigation of human rights violations and violations of international humanitarian law, in collaboration with the Office of the High Commissioner for Human Rights, to put an end to impunity;

(b) in the development of a strategy for reform and institutional strengthening of the judiciary;

9. Decides further that MINUSTAH shall coordinate and cooperate with the Transitional Government as well as with their international partners, in order to facilitate the provision and coordination of humanitarian assistance, and access of humanitarian workers to Haitian people in need, with a particular focus on the most vulnerable segments of society, particularly women and children;

10. Authorizes the Secretary-General to take all necessary steps to facilitate and support the early deployment of MINUSTAH in advance of the United Nations assumption of responsibilities from the Multinational Interim Force;

11. Requests the Haitian authorities to conclude a status-of-force agreement with the Secretary-General within 30 days of adoption of this resolution, and notes that pending the conclusion of such an agreement the model status-of-force agreement dated 9 October 1990 (A/45/594) shall apply provisionally;

12. Demands strict respect for the persons and premises of the United Nations and associated personnel, the OAS, CARICOM and other international and humanitarian organizations, and diplomatic missions in Haiti, and that no acts of intimidation or violence be directed against personnel engaged in humanitarian, development or peacekeeping work; demands further that all parties in Haiti provide safe and unimpeded access to humanitarian agencies to allow them to carry out their work;

13. Emphasizes the need for Member States, United Nations organs, bodies and agencies and other international organizations, in particular OAS and CARICOM, other regional and subregional organizations, international financial institutions and non-governmental organizations to continue to contribute to the promotion of the social and economic development of Haiti, in particular for the long-term, in order to achieve and sustain stability and combat poverty;

14. Urges all the above-mentioned stakeholders, in particular the United Nations organs, bodies, and agencies to assist the Transitional Government of Haiti in the design of a long-term development strategy to this effect;

15. Calls on the Member States to provide substantial international aid to meet the humanitarian needs in Haiti and to permit the reconstruction of the country, utilizing relevant coordination mechanisms, and further calls upon States, in particular those in the region, to provide appropriate support for the actions undertaken by the United Nations organs, bodies and agencies;

16. Requests the Secretary-General to provide an interim report to the Council on the implementation of this mandate, and to provide an additional report prior to the expiration of the mandate, containing recommendations to the Council on whether to extend, restructure or reshape the mission to ensure the mission and its mandate remain relevant to changes in Haiti's political, security and economic development situation;

17. Decides to remain seized of the matter.