

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

THAYLA RODRIGUES LACERDA

**A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NO HAITI DURANTE A MINUSTAH
(MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI) –
DE 2004 A 2017**

FLORIANÓPOLIS

2019

THAYLA RODRIGUES LACERDA

**A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NO HAITI DURANTE A MINUSTAH
(MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI) -
DE 2004 A 2017**

Monografia submetida ao Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Universidade Federal de
Santa Catarina como requisito para a obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Juliana Lyra Viggiano Barroso

FLORIANÓPOLIS

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Lacerda, Thayla
A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NO HAITI DURANTE A
MINUSTAH (MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO
HAITI) - DE 2004 A 2017 / Thayla Lacerda ; orientadora,
Juliana Viggiano, 2019.
85 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico. Graduação em Relações Internacionais,
Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Reforma do Setor de
Segurança. 3. Haiti. 4. MINUSTAH. I. Viggiano, Juliana. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Relações Internacionais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A banca examinadora resolveu atribuir à acadêmica Thayla Rodrigues Lacerda, após a apresentação do trabalho intitulado “A Reforma do Setor de Segurança no Haiti durante a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti) de 2004 a 2017” a nota 9,0 (NOVE), referente à disciplina CNM 7280 – Monografia.

Florianópolis, 03 de dezembro de 2019.

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Juliana Lyra Viggiano Barroso - Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Dr.^a Danielle Jacon Ayres Pinto - Membro
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Miguel Borba de Sá - Membro
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico aos meus amados pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente a Deus, pela vida e por me permitir chegar até aqui.

Agradeço aos meus pais, pois sei que sem eles eu não estaria aqui. Jamais poderei retribuir tudo que eles me proporcionaram, de modo a sempre me apoiar. Seu amor, afeto e incentivo foram essenciais para me auxiliar durante toda a caminhada, por vezes longe, não nos vendo todos os dias e estando a quase 300 km de distância. Porém, sempre os senti comigo.

Agradeço ao meu irmão e familiares, os quais sempre me incentivaram a seguir em frente ainda que eu não soubesse o que estaria por vir na caminhada dos 4 anos da vida acadêmica. Com certeza, suas palavras de ânimo serviam como instrumentos para me encorajar ainda mais.

Agradeço a minha melhor amiga Larissa, e sua família que é como se fosse minha, pelo apoio e incentivo sempre. Agradeço à Jovita, grande amiga minha e da minha família. Aos amigos Vera e Roberto pelo incentivo. Ao meu amigo Marlon, pela torcida e apoio sempre. Aos meus amigos, Letícia, Thaislayne, Guilherme, Pedro, Victor, Júlio e Thomas, os quais desde o colégio, e agora mesmo de longe, sempre insistiram em mantermos um laço que levamos até hoje incentivando, torcendo e fortalecendo uns aos outros.

Agradeço aos amigos que a graduação me deu, em especial Letícia, Catharina, Thayane, Matheus, Cristina e Jaqueline, pelos momentos compartilhados e companheirismo constante. Agradeço ainda aos amigos que a Universidade e Floripa me deram, os quais ainda hoje sei que posso contar, como Lorraine, Ana Paula, Bárbara Helena, Claudio, Fernando, Luan, Beatriz, Bárbara Adrien e Bruno, os quais são pessoas extremamente importantes pra mim e que os vejo como presentes de Deus.

Sou imensamente grata a todos os professores que já fizeram parte da minha trajetória como aluna e defendo o quanto tais profissionais precisam ser valorizados. Em especial, agradeço aos professores do curso de Relações Internacionais da UFSC por todo o conhecimento a mim repassado nesses 4 anos como graduanda. Ainda, deixo aqui meus sinceros agradecimentos à minha orientadora, Juliana Lyra Viggiano Barroso, por todo apoio durante o desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, mas não menos importante, sou grata pela oportunidade ter cursado uma graduação em uma universidade pública e de qualidade como é a Universidade Federal de Santa Catarina, cuja qual será para sempre minha *Alma mater*. Com certeza, levarei sempre comigo os conhecimentos e aprendizados adquiridos.

“Bem-aventurados os pacificadores”

Mateus 5:9a.

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar a reforma do setor de segurança desenvolvida no Haiti mediante a ação da MINUSTAH, durante os 13 anos que a Missão esteve em vigor no país. Para isso, em primeiro lugar, foi abordada a temática da Reforma do Setor de Segurança, de modo a entender o que é proposto para a reforma e como a mesma é desenvolvida, mediante a leitura de documentos da ONU e OCDE e de bibliografias secundárias a respeito do assunto. Em seguida discorre-se sobre o assunto da reforma do setor de segurança especificamente do Haiti, durante os 13 anos da Missão no país. Dentro do setor de segurança, cinco instituições foram analisadas sendo elas a Polícia Nacional do Haiti (PNH), o Sistema de Justiça, o Sistema Penitenciário, as Forças Armadas e os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). A PNH recebeu especial atenção, com efetivos que receberam treinamentos e constituíam novas turmas a cada ano da Missão. O Sistema de Justiça teve um desenvolvimento lento durante o processo de reforma, o que por sinal comprometeu o desenvolvimento de outros setores. Um dos mais afetados por isso, foi o Sistema Penitenciário, o qual persistiu durante todo o desenvolvimento da Missão com superlotação nos presídios. As Forças Armadas não receberam atenção com vistas a uma nova formação, como mencionada em um ou outro dos primeiros relatórios do Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) referente à Missão. Por fim, os programas de DDR, desenvolvidos desde o início da MINUSTAH, tiveram novos rumos durante o desenvolvimento da Missão, visto a percepção de que a atuação tradicional de DDR não se aplicava naquele país. Portanto, percebe-se que o desenvolvimento das instituições do setor de segurança do Haiti, ainda que, em diversos casos com variados benefícios para a área da segurança do país, não ocorreu de forma paralela, mas com desigual atenção entre as instituições analisadas. Entende-se com isso, que a reforma de tal setor naquele país não ocorreu de maneira holística, mas sim de forma pontual.

Palavras-chaves: Reforma do Setor de Segurança. Haiti. MINUSTAH.

ABSTRACT

The research aims to analyze the security sector reform developed in Haiti through MINUSTAH action, during the 13 years that the Mission was in force in the country. Firstly, the issue of Security Sector Reform was addressed in order to understand what is proposed for the reform and how it is developed by reading UN and OECD documents and secondary bibliographies. respect of the subject. Following is a discussion on the issue of security sector reform specifically in Haiti during the 13 years of the Mission in the country. Within the security sector, five institutions were analyzed: the Haitian National Police (PNH), the Justice System, the Penitentiary System, the Armed Forces and the Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs. The PNH received special attention, with staff that received training and constituted new classes each year of the Mission. The justice system has developed slowly during the reform process, which has in turn compromised the development of other sectors. One of the most affected by this was the Penitentiary System, which persisted throughout the development of the overcrowded Mission in prisons. The Armed Forces did not received attention with a view to a new formation, as mentioned in one or another of the first UN Secretary General (SGNU) reports about the Mission. Finally, DDR programs, developed since the beginning of MINUSTAH, had new directions during the development of the Mission, given the perception that traditional DDR activities did not apply in that country. Therefore, it is clear that the development of Haitian security sector institutions, although in several cases with varied benefits to the country's security area, did not occur in parallel, but with unequal attention among the institutions analyzed. It is understood that the reform of this sector in that country did not occur holistically, but in spot areas.

Keywords: Security Sector Reform. Haiti. MINUSTAH.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Haiti.	36
Figura 2 - Organograma da MINUSTAH, em 2004, no início da Missão.	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DFS	Department of Field Support
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
GT	Governo Transitório
LN	Liga das Nações
MIF	Multinational Interim Force
MINUJUSTH	Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MIPONUH	Missão das Nações Unidas da Polícia Civil no Haiti
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PNH	Polícia Nacional do Haiti
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QIP	Quick Impact Projects
RSS	Reforma do Setor de Segurança
SGNU	Secretário Geral das Nações Unidas
SS	Setor de Segurança
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
UNSMIH	A Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti
UNTMIH	Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA	19
2.1	AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.....	19
2.2	NECESSIDADE DE RECONSTRUÇÃO DO ESTADO.....	23
2.3	A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA.....	25
2.4	O HAITI COMO UM ESTADO FALIDO.....	36
2.5	A MINUSTAH	39
2.6	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	42
3	A REFORMA NO SETOR DE SEGURANÇA NO HAITI DURANTE A MINUSTAH.....	43
3.1	O CONTEXTO DE INÍCIO DA MINUSTAH	43
3.2	POLÍCIA NACIONAL DO HAITI (PNH)	44
3.3	SISTEMA DE JUSTIÇA.....	53
3.4	SISTEMA PENITENCIÁRIO.....	60
3.5	FORÇAS ARMADAS.....	67
3.6	DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO (DDR)	70
3.7	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	74
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
	REFERÊNCIAS.....	80
	APÊNCIDE	86

1 INTRODUÇÃO

Dado um contexto histórico de desordem interna dentro do Haiti, praticamente desde sua independência, iniciou-se, no ano de 2004, a quinta missão de paz no país, intitulada Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). O país passava por um momento de instabilidade dentro de seu território e estava tomado pela violência.

Aos poucos, o Haiti poderia tornar-se uma ameaça regional, de modo que o impacto da desestabilização interna pudesse transpassar suas fronteiras. Desse modo, a Missão se justifica para a comunidade internacional mediante um contexto de crise política, social e econômica (CORBELLINI, 2009).

Sob o argumento de alcançar uma paz sustentável, surge, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), instrumentos para monitorar e observar os processos de paz estabelecidos em países afetados por conflitos - como as chamadas Missões de Paz. Tais missões podem ter diversas funções a serem desenvolvidas, como por exemplo, auxiliar em processos eleitorais, contribuir para fortalecimento da lei e da ordem e até mesmo buscar promover o desenvolvimento econômico e social (BIGATÃO, 2008)

Contudo, as operações de paz podem ter objetivos mais restritos ou mais amplos, podendo-se desta forma, inclusive, distingui-las entre missões de primeira, segunda e terceira geração, as quais serão abordadas de forma mais profunda, no Capítulo 1. Com isso, tais missões podem ter múltiplos aspectos a serem abordados, como por exemplo, a Reforma do Setor de Segurança (RSS) do país receptor da missão.

Diante disso, buscou-se com este trabalho abordar, em específico, a reforma do setor de segurança do Haiti conduzida mediante a atuação da MINUSTAH, durante todo o tempo em que a Missão esteve em andamento no país, ou seja, em seus treze anos de execução, de 2004 a 2017.

Portanto, o problema a ser respondido com este trabalho é entender como ocorreu a reforma das instituições do setor de segurança no Haiti, ou seja, por meio de quais ações desencadeadas pela MINUSTAH do início ao fim da Missão. Contudo, dado que, setor de segurança e até mesmo a reforma deste são conceitos que não possuem uma definição única e singular, compreende-se, como destaca Aguilar (2014), que a reforma do setor de segurança acontece mediante uma relação com outros atores importantes de reconstrução e estabilização, como por exemplo, a execução de programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). Diante disso, investigou-se dentro do chamado setor de segurança do

Haiti, a reforma da Polícia Nacional do Haiti (PNH), o Sistema de Justiça, o Sistema Penitenciário, as Forças Armadas¹, e os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR).

Dadas as leituras prévias referentes ao tema do trabalho e ao iniciar tal pesquisa, foi observado, ainda na fase de leituras iniciais, que a reforma do setor de segurança no Haiti não parecia ter ocorrido de maneira integral entre as instituições do setor. Com isso, parte-se da hipótese de que a reforma neste setor não foi uma reforma holística, ou seja, integrada, mas sim, fragmentada entre as diversas partes. Dado o fato de que dentro de um setor, nesse caso o de segurança, o bom ou o mau desempenho de uma instituição reflete nas demais, tal fragmentação representaria uma dificuldade a ser enfrentada para a execução de uma reforma eficiente.

Sendo assim, este trabalho tem como objetivo geral analisar como ocorreram e quais foram as ações colocadas em prática para a reforma do setor de segurança no Haiti, sob a atuação da MINUSTAH, dada a importância de tal temática na arena internacional, bem como para o Brasil, país cujo qual foi líder de tal Missão.

Para isso, três objetivos específicos foram colocados neste trabalho. O primeiro é descrever o que é entendido como Reforma do Setor de Segurança, uma vez que é essencial para o desenvolvimento deste trabalho entender, de forma mais profunda, a utilização de tal conceito.

Além disso, buscou-se compreender o que é proposto para o desenvolvimento da Reforma do Setor de Segurança, com o intuito de entender o que, geralmente, costuma-se abordar na reforma de tal setor, quando a mesma é realizada nos países alvos de missões de operações de paz.

Por fim, cabe compreender o mandato da MINUSTAH para analisar as ações realizadas nas cinco instituições averiguadas neste trabalho, as quais foram elencadas como constituintes do setor de segurança do Haiti, de modo a ter uma melhor compreensão das atividades desenvolvidas que constam nos relatórios que foram objetos de análise.

A ideia de exploração do tema proposto deu-se pelo interesse do assunto tratado rapidamente em sala de aula em algumas das disciplinas no curso de Relações Internacionais. Com isso, busca-se contribuir com o apontamento de eficiências e falhas que ocorrem em missões de paz, mais especificamente neste trabalho, na reforma do setor de segurança do Haiti.

¹Ainda que o Haiti não tenha mais Forças Armadas desde 1995, alguns relatórios da ONU falavam sobre tal instituição e, em alguns momentos, compreendia-se que a mesma pudesse ser restabelecida.

Como esta temática tem ganhado cada vez mais peso nas missões de paz, visando a não-reincidência dos conflitos, os trabalhos referentes ao tema podem ser um auxílio para demonstrar no que as reformas acertam, bem como, o que elas ainda precisam melhorar. Desse modo fica a intenção de uma contribuição acerca do tema sobre uma Missão recém-terminada para aprendizado e comparação em relação às missões futuras.

Na realização da pesquisa utilizou-se, fundamentalmente, o método qualitativo. Além disso, para a explanação de acontecimentos, como as próprias demonstrações do passado do Haiti, bem como o desenrolar da Missão desde 2004, recorreu-se também à utilização do método histórico.

Ainda, a pesquisa tem caráter exploratório, pelo aprofundamento e investigação nas bibliografias referentes ao tema de cunho primário, como os documentos da ONU e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os relatórios do Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU), as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), como também pela leitura de bibliografia secundária referente aos assuntos presentes neste trabalho.

As principais fontes de informação sobre o que foi desenvolvido na Missão foram os 31 relatórios do Secretário Geral das Nações Unidas, referentes à MINUSTAH, de 2004 a 2017. A pesquisa em tais documentos deu-se pelo fato, de que, os mesmos demonstram, de forma descritiva, as atividades desenvolvidas no país durante a Missão, bem como, os motivos que faziam com que a Missão não fosse encerrada, mas sim prorrogada, durante seus anos de duração.

Nos relatórios eram apresentados os diversos assuntos abrangidos na MINUSTAH, em sua maioria em forma de tópicos separados por assunto. Dessa forma, as informações sobre a Polícia Nacional do Haiti (PNH), o Sistema de Justiça, o Sistema Penitenciário, as Forças Armadas e os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), foram selecionadas e retiradas dos tópicos de tais documentos. Com estes relatórios foi possível ter uma percepção de como evoluiu o desenvolvimento das cinco instituições analisadas em cada ano da Missão.

Com isso, mediante a leitura de tais documentos, foram destacadas neste trabalho as principais realizações para cada uma das instituições. Dessa forma, as análises autorais do trabalho foram feitas com base nas percepções das informações encontradas em tais documentos. Somado a isto, foi realizada a leitura de bibliografias secundárias que contribuíram para o desenvolvimento do trabalho.

O corpo desta monografia encontra-se dividido em dois capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No Capítulo 2, intitulado “A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA” buscou-se descrever sobre o que é entendido como Reforma do Setor de Segurança. Ainda assim, entende-se que não há um conceito único e singular para o termo. Além disso, com o capítulo buscou-se compreender o que é proposto para as reformas que ocorrem no setor de segurança dos países.

Para isso, recorreu-se à literatura secundária, bem como, a documentos da ONU e da OCDE de modo a encontrar desde amplas compreensões até definições mais específicas. Para tal, procurou-se inserir a temática da RSS no contexto em que elas geralmente acontecem. Com isso, discorreu-se, primeiramente, sobre as missões de paz da ONU, quando e em que situações estas ocorrem, além de buscar compreender quais fatores levam à necessidade de reconstrução de um Estado, o qual por vezes é caracterizado como “Falido”, na literatura, já que, em geral, é em países com tal caracterização que as missões de paz ocorrem, bem como, as reformas. Além disso, no capítulo são elencadas as características que refletem no Haiti a característica de um Estado-Falido. Por fim, é abordado ao final do Capítulo uma breve explanação sobre a MINUSTAH.

No Capítulo 3, com o título “A REFORMA NO SETOR DE SEGURANÇA DO HAITI DURANTE A MINUSTAH” buscou-se compreender o mandato da Missão de modo a analisar, como as ações da Missão foram desenvolvidas para a reforma das instituições que são elencadas como parte do setor de segurança do país, a Polícia Nacional do Haiti, o Sistema de Justiça, o Sistema Penitenciário, as propostas para reabilitação das Forças Armadas e os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração.

Com isso, descreveu-se no capítulo o contexto em que a Missão foi considerada necessária para o Haiti, bem como, as ações realizadas em cada uma das instituições anteriormente citadas, com o objetivo de reforma, durante todo o período da MINUSTAH. Após o Capítulo 3 estão descritas as Considerações Finais deste trabalho.

2 REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

Este capítulo irá tratar a respeito da abordagem sobre a Reforma do Setor de Segurança (RSS). Para isso, será exposto, brevemente, acerca das operações de paz da ONU, além de como encontra-se a ordem interna de um país de modo a buscar entender porque os países passam por operações de paz, e mais especificamente, por reforma em seu setor de segurança. Ainda, neste capítulo, buscar-se-á entender quais aspectos levaram o Haiti ter a necessidade de receber uma Missão da ONU em seu território, no início do século XXI. Ao final do capítulo será apresentado, de forma breve, acerca da instituição da MINUSTAH, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2004.

2.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

As ações que hoje são desenvolvidas sob o conceito das chamadas “operações de paz” já vinham tomando forma de desenvolvimento até mesmo antes do surgimento ONU, sendo já contextualizadas no seio da Liga das Nações (LN), embora neste período, ainda sem denominação específica. A LN já empreendia esforços no intuito de manter a paz e a prevenção de conflitos em meados das décadas de 1920 e 1930 com o envio de observadores ou forças militares para realizar atividades como o zelo da ordem, administração de territórios em conflito e até mesmo o monitoramento de cessar-fogo (BIGATÃO, 2008)

Já no que se refere de fato à ONU, as operações de paz foram tomando forma no cenário pós-Segunda Guerra Mundial para evitar conflitos entre Estados ou estabilizar aqueles que já tivessem eclodido. Para isso, empregava-se forças multinacionais, compostas por civis ou militares, e em alguns casos por ambos. Outra justificativa para as operações de paz pode ser a de combater obstáculos no sistema de segurança coletiva, firmado na Carta da ONU², a qual foi assinada em 26 de junho de 1945. Tais obstáculos surgiam pela dificuldade de conformidade que ocorria em determinadas pautas entre os 5 membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU - as grandes potências incumbidas de zelar pela paz e segurança internacional: Estados Unidos, Inglaterra, França, China e Rússia - (BIGATÃO, 2008, p.2).

² Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em 15 de Ago de 2019.

Como destaca Melo (2008, p. 98), até o final da Guerra Fria os conflitos ocorriam, em geral, entre Estados, de modo que “a maioria das operações de paz eram formadas por tropas militares, comumente instaladas em áreas fronteiriças, para monitorar cessar-fogo entre Estados soberanos, cujas instituições internas encontravam-se, normalmente, em pleno funcionamento”. Após o fim da Guerra Fria ocorre uma diminuição dos conflitos entre grandes potências, mas por outro lado, ocorreu o aumento dos conflitos internos, os chamados conflitos intra-estatais.

Tais conflitos, que em geral afligiram principalmente países mais pobres, e em desenvolvimento, em essencial aqueles pós-coloniais e pós-socialistas, podem se desencadear por diversas dimensões potenciais dentro de um Estado, como política, étnica, religiosa, cultural e entre outras, fazendo com que, a definição de o que é ameaça à paz e segurança, seja ainda mais difícil de ser resumida pelas Nações Unidas (BIGATÃO, 2008).

A transição dos conflitos de maioria interestatais para os intra-estatais no pós-Guerra Fria chamaram a atenção das Nações Unidas fazendo com que em 1992, Boutros Boutros-Ghali, então secretário-geral da Organização, respondesse à uma solicitação do Conselho de Segurança, por meio do informe intitulado ‘Uma Agenda Para a Paz, Diplomacia preventiva, Promoção da Paz e Manutenção de Paz’³, o qual foi apresentado em 17 de Junho de 1992, preparando “uma análise e recomendações sobre formas de fortalecer e tornar mais eficientes, dentro da estrutura e disposições da Carta, a capacidade das Nações Unidas para a diplomacia preventiva, a promoção da paz e a manutenção da paz” (UNITED NATIONS, 1992, p. 1 - tradução nossa)⁴.

Segundo Ghali (1992), pobreza, doença, fome, opressão e desespero, somados ainda aos problemas desencadeados com as migrações em massa, seriam fontes, e até mesmo consequências, de conflitos e precisavam receber grande atenção e esforços da ONU. O então Secretário-Geral também lembra no Relatório o fato de que com o fim da Guerra Fria os vetos dentro do Conselho de Segurança passaram a diminuir, mas as demandas na Organização em relação à prevenção e resolução de conflitos e à preservação da paz, por sua vez, passaram a crescer (UNITED NATIONS 1992).

³ No Original: ‘An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping’. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf. Acesso em: 20 de Ago de 2019.

⁴ No original: “an analysis and recommendations on ways of strengthening and making more efficient within the framework and provisions of the Charter the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peacemaking and for peace-keeping”. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf. Acesso em: 20 de Ago de 2019.

Com o objetivo de destacar áreas nas quais surgiram dificuldades na atuação das missões e áreas em que é necessário que os Estados Membros adotem tomadas de decisões difíceis, o então Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali, lançou em 25 de janeiro de 1995, um segundo informe intitulado ‘Suplemento a Uma Agenda para a Paz: Documento de Posição do Secretário-Geral sobre a Ocasão do Quinquagésimo Aniversário das Nações Unidas’⁵ (tradução nossa).

No documento, Ghali reafirma o fato de que naquele momento, pós-Guerra Fria, os conflitos já eram principalmente dentro dos Estados, enquanto que os conflitos entre duas ou mais nações de fato, vinham diminuindo. Diante disso, aumentavam as atividades das Nações Unidas relacionadas à paz e segurança. De acordo com o Secretário “o resultado foi uma erupção de guerras em estados de independência recente, geralmente guerras religiosas ou étnicas e com uma parcela incomum de violência e crueldade”⁶ (UNITED NATIONS, 1995, p. 3 - tradução nossa).

No que se refere a termos que ainda hoje são muito utilizados, Ghali começa defini-los no Informe de 1992, como ‘*Preventive diplomacy*’, ‘*peacemaking*’ e ‘*peace-keeping*’, acrescentando o que ele chamou de ‘*post-conflict peace-building*’ e mencionando o que viria ser o que chama-se de ‘*peace enforcement*’. Já no documento de 1995, o então Secretário-Geral já fala dos termos, que juntos com outros, como Desarmamento e Sanções, são instrumentos da ONU para a promoção da paz e segurança internacionais (UNITED NATIONS, 1995).

A pesquisadora Juliana Bigatão traz as 5 definições de forma clara com base nos dois documentos do Secretário citados anteriormente:

- Diplomacia Preventiva (*preventive diplomacy*): prevenção do surgimento de disputas entre Estados, ou no interior de um Estado, visando evitar a deflagração de conflitos armados ou o alastramento destes uma vez iniciados. Contempla ações autorizadas de acordo com o Capítulo VI da Carta da ONU.
- Promoção da Paz (*peacemaking*): ações diplomáticas empreendidas após o início do conflito, que visam a negociação entre as partes para a suspensão das hostilidades. Baseiam-se nos mecanismos de solução pacífica de controvérsias previstos no Capítulo VI da Carta da ONU.

⁵ No original: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/168325?ln=en> . Acesso em: 20 de Ago de 2019.

⁶ No original: “As a result there has been a rash of wars within newly independent States, often of a religious or ethnic character and often involving unusual violence and cruelty.

- **Manutenção da Paz (peacekeeping):** ações empreendidas por militares, policiais e civis no terreno do conflito, com o consentimento das partes, objetivando a implementação ou o monitoramento do controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças, etc) e também a sua solução (acordos de paz). Tais ações são complementadas por esforços políticos no intuito de estabelecer uma resolução pacífica e duradoura para o litígio. A base jurídica deste tipo de operação não se enquadra perfeitamente no Capítulo VI nem no Capítulo VII da Carta da ONU, o que leva alguns analistas a situá-las em um imaginário “Capítulo VI e meio”.
- **Imposição da Paz (peace-enforcement):** respaldadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, essas operações incluem o uso de força armada na manutenção ou restauração da paz e segurança internacionais. São estabelecidas quando o Conselho de Segurança julga haver ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Podem abranger intervenções de caráter humanitário.
- **Consolidação da Paz (post-conflict peace-building):** executadas após a assinatura de um acordo de paz, tais operações visam fortalecer o processo de reconciliação nacional através da reconstrução das instituições, da economia e da infra-estrutura do Estado anfitrião. Os Programas, Fundos e Agências das Nações Unidas atuam ativamente na promoção do desenvolvimento econômico e social, mas também pode haver a presença de militares (BIGATÃO, 2008, p. 4).

As definições colocadas por Bigatão (2008), também se baseiam nos Informes de Ghali, de 1992 e 1995, em que o então Secretário-Geral deixava claro que diferente dos quatro primeiros tipos de instrumentos, o último - Consolidação da paz pós-conflito - é uma medida coercitiva, não sendo necessário o consentimento das partes envolvidas no conflito.

Para a realização das missões de paz da ONU, o Departamento de Operações de Paz⁷ (*DPKO*, na sigla em inglês) trabalha em conjunto com o Departamento do Apoio Logístico⁸ (*DFS*, na sigla em inglês), o qual é responsável por questões como o número de efetivos, financiamento da missão e até mesmo as condições da região para o lançamento de uma operação de paz (MAIDANA, 2012).

Atentando-se para o fato do surgimento de novos conceitos em relação às missões de paz, novas denominações apontam para uma maior distinção entre as missões em relação a serem chamadas de missões de “primeira geração”, “segunda geração” e “terceira geração”. De acordo com (MAIDANA, 2012), as missões de “primeira geração”, ou “tradicional” são mais

⁷ No original: Department of Peacekeeping Operations.

⁸ No original: Department of Field Support.

simples do que as demais, sendo essencialmente militares e, em geral, desenvolverem atividades de monitoramento nos conflitos interestatais.

Segundo Maidana (2012), as missões de “segunda geração”, são formalizadas a partir de 1990 e possuem um propósito mais abrangente, sendo também chamadas de multidimensional, por terem mais funções, atividades e objetivos do que as missões tradicionais, pois visam também a ajuda humanitária, além do que, focam em conflitos intra-estatal. São tipicamente lançadas em contextos de pós-conflito interno, podendo empregar um misto de capacidades militares, policiais e civis. Geralmente, essas missões dão apoio à implementação de acordos de paz. Esse novo tipo de missão visa, além dos objetivos das missões tradicionais, como levar “ajuda humanitária, verificação da situação dos direitos humanos, policiamento ostensivo, supervisão de eleições, auxílio à administração pública e restauração da infraestrutura e do setor econômico” (BIGATÃO, 2008, p. 7).

Já as missões de “terceira geração”, segundo (MAIDANA, 2012), são caracterizadas pela possibilidade da recorrência legítima do uso da força, respaldada pelo Capítulo VII da Carta da ONU, podendo ocorrer até mesmo sem o consentimento das partes. Ocorrem geralmente quando uma missão de manutenção de paz já não consegue, com seus aparatos restabelecer a ordem. Estas operações, que poderiam recorrer ao uso legítimo da força, visavam também ações militares para auxiliar e proteger assistência humanitária e cessar-fogo, mas também surgiam como auxílio na reconstrução dos Estados chamados “Falidos” (BIGATÃO, 2018).

Dada a exposição acerca da atuação das missões de paz, cabe agora entender em que ocasiões tais missões ocorrem. Dessa forma, será abordado no próximo tópico, como se encontram, em geral, os Estados que passam por operações com vistas à recuperação de sua ordem interna.

2.2 NECESSIDADE DE RECONSTRUÇÃO DO ESTADO

No novo cenário pós-Guerra Fria, muitos Estados ainda estavam enormemente fragilizados internamente. Para Jackson e Sorensen (2007), um Estado precisa garantir, em especial cinco valores aos seus cidadãos, sendo eles segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar. Alguns Estados, no entanto, não conseguem garantir tais valores com excelência, e em muitos casos, nem mesmo o básico. Tais Estados fragilizados passaram a receber o título ‘Estado-Falido’.

No entanto há uma dificuldade em mensurar essa fragilidade estatal, sendo este um ponto de divergência entre analistas. Com isso, algumas críticas ao termo surgem, como o que é destacado abaixo:

Estado Falido é um conceito negativo, descritivo e prescritivo: refere-se a algo que não está explícito, no caso, o Estado democrático liberal ocidental, ao afirmar que alguns países fracassaram em atingir este determinado patamar; descreve as situações de diferentes países como casos permanentes de crises e caos; e, por fim, prescrevem que tipo de características e capacidades os Estados devem ter (PUREZA *et al*, 2007 apud GOMES, 2012, p. 47).

Dessa maneira, Gomes (2012) entende que tais pressupostos refletem um caráter eurocêntrico nas análises dos países de Terceiro Mundo.

Ainda assim, como na literatura é muito destacado o Haiti como um Estado conceituado como “Falido”, cabe, dessa forma, buscar compreensões mais profundas do termo para quando o mesmo é utilizado. Com isso, alguns autores apontam características que remetem o que seria a falência estatal.

Fatores como economia estagnada, sectarismo político e étnico, corrupção e infraestrutura decadente podem resultar na erosão de instituições e na perda da autoridade estatal. Diante disso, pode ocorrer a falta de proteção aos cidadãos, gerando ataques externos e desordem interna tornando-se um Estado fraco (MAZÃO, 2011 apud RODRIGUES, 2011).

Outra sugestão para um Estado Falido é quando o mesmo não pode desempenhar as funções que os fazem ser considerado Estado, sendo elas: a de ser reconhecido como autoridade soberana, Estado como instituição e a de ser o fornecedor de segurança dentro do seu território proposto (ZARTMAN, 1995 apud RODRIGUES, 2016).

No mesmo sentido de não realizar plenamente suas funções, outra sugestão para o termo é a de que por haver violência interna e o não fornecimento de bens políticos aos habitantes, os Estados falham. Além disso, o fracasso de um Estado está na não-habilidade de tomar decisões coletivas e, quando necessário, impô-las (ROTBURG, 2004 apud RODRIGUES, 2016).

De acordo com Monteiro (2006), alguns países, apesar de obterem reconhecimento internacional como Estados, não possuem, o que ele chama de ‘condições empíricas’ que caracterizam de fato um Estado. Ele afirma então (utilizando como sinônimo de “falido” o termo “fracassado”), que “Estado fracassado é aquele a cuja existência normativa não corresponde uma existência empírica”. O autor ainda ressalta que a concepção de um Estado

fracassado se baseia na “dualidade jurídico-empírica: a existência legal do Estado para a comunidade internacional (que faz dele um Estado); a “inexistência” ou fragilidade empírica do Estado internamente (que faz dele um fracasso).

Rotberg (2003 apud MONTEIRO, 2006), elenca tarefas pelas quais o Estado deve ser responsável e cumprir com tal responsabilidade, como manter a ordem e o controle sobre seu território, vigiar fronteiras e manter uma infraestrutura apropriada, bem como prover direitos sociais aos seus cidadãos. De outro modo, pode ser considerado um “Estado Falido”.

Evidenciadas até aqui como ocorrem as missões de paz realizadas pelas ONU, bem como em que circunstâncias, em geral, encontram-se os países que recebem tais missões em seu território, cabe agora entender, de forma mais aprofundada, uma das faces abordadas nas missões de paz, a chamada Reforma do Setor de Segurança (RSS).

2.3 A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

A Reforma no Setor de Segurança também é um conceito que ganha maior destaque no campo da segurança a partir do final da Guerra Fria e, aos poucos, vai sendo, com maior frequência, trazido para os debates nas organizações. De acordo com Aguilar (2014, p.9), o conceito avançava com os próprios conceitos de segurança e segurança humana, além das reflexões sobre a segurança internacional que levavam a ONU a mediar com mais frequência os conflitos intraestatais.

De acordo com um documento intitulado *‘The Concept of Security Sector Reform’*⁹, de autoria de Andrzej Karkoszka, então diretor do Centro de Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra (DCAF) e ex-vice-primeiro-ministro da Defesa da Polônia, as origens da RSS derivam de várias áreas, especialmente da comunidade de desenvolvimento que observava a relação de funcionalidade entre segurança e desenvolvimento econômico, além das experiências dos Estados pós-autoritários que transformaram suas relações civis-militares durante um processo geral de democratização na década de 1990.

De acordo com Karkoszka, o termo “setor de segurança” foi definido no sentido mais amplo no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2002, enumerando diversos atores ou

⁹No Original: O Conceito de Reforma do Setor de Segurança (Tradução livre) – documento sem ano. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Karkoszka.pdf>. Acesso em: 28 de Ago de 2019.

elementos pertencentes a cinco grandes grupos, ou seja, organizações autorizadas a usar a força, órgãos de controle e gestão civil, justiça e instituições de aplicação da lei, forças de segurança não estatutárias e grupos da sociedade civil não estatutários. Cada grupo pode consistir de um número de atores, agências e forças dependendo das circunstâncias individuais de cada reforma com um histórico específico de determinado Estado.

Segundo Karkoszka, a comunidade internacional busca aumentar a eficiência da ajuda internacional evitando a pobreza e miséria de milhões de pessoas, refletindo então a RSS de maneira benéfica em outros setores, como por exemplo, o econômico. Karkoszka salienta que “a RSS é uma medida indispensável” nos seguintes domínios: democratização de um Estado, estabelecimento de boas práticas de governança, desenvolvimento econômico, prevenção de conflitos internos e regionais, recuperação pós-conflito e profissionalização das forças armadas e de segurança. O autor ainda reflete sobre as várias características comuns nos processos de RSS:

[...] existem várias características comuns, típicas de qualquer ação reformista voltada para a transformação democrática de um setor de segurança. São normas e princípios bem conhecidos, como base constitucional para a existência e funcionamento dos elementos do setor, delimitação clara de responsabilidades e hierarquia de diversos serviços e órgãos, racionalidade dos gastos orçamentários para a existência do setor, legitimidade de sua existência, formação profissional e funcionamento dos funcionários do setor, transparência, prestação de contas, supervisão civil, proteção dos direitos humanos, envolvimento de grupos da sociedade civil. Essas normas constituem os objetivos e o estado final de um modelo teórico do setor de segurança¹⁰ (KARKOSZKA, p. 6)

No entanto, o autor entende e destaca que no mundo real não existe um modelo comum do setor de segurança, sendo cada caso uma situação específica.

Com uma ampla abordagem em sua definição, há muitas tentativas de definir o termo. Cabe uma tentativa de definição de suas partes separadamente para depois uma tentativa de definição geral de Reforma do Setor de Segurança. No entanto, cabe ressaltar, que como muitas

¹⁰ No original: “there exist a number of common characteristics, typical for any reformist action aimed at the democratic transformation of a security sector. These are well know norms and principles, such as a constitutional basis for the existence and functioning of the sector's elements, clear delineation of responsibilities and hierarchy of various services and organs, rationality of budgetary outlays for the sector's existence, legitimacy of its existence, professional training and functioning of the sector's functionaries, transparency, accountability, civil oversight, protection of human rights, involvement of the civil society groups. These norms constitute the objectives and the end-state of a theoretical model of security sector”.

definições surgem, isso faz com que alguns autores sejam críticos à falta de uma definição específica.

Começando por uma busca no entendimento de quando acontece a reforma, Brzoska (2007 apud FREITAS, 2010, p. 28) entende que “reformular refere-se à necessidade ou vontade de mudanças para governar princípios e procedimentos das instituições de segurança domésticas”.

Em relação ao Setor de Segurança, Chuter (2006 apud AGUILAR, 2014) sugere que tal setor é composto por todas as instituições as quais têm papel principal na prestação de segurança interna e externa atuando em conjunto com órgãos responsáveis pela sua administração, emprego e controle. Segundo ele, isso engloba militares, policiais, serviços de inteligência, forças paramilitares e as agências governamentais por eles responsáveis.

Chalmers (2000 apud AGUILAR, 2014) engloba ainda os setores judicial e prisional como parte do setor de segurança. Desse modo, ele insere todas as organizações com permissão para o uso legítimo da força na proteção do Estado e seus cidadãos, além das estruturas civis responsáveis por gestão e supervisão.

Utilizando a terminologia ‘Sistema de Segurança’, como sinônimo para setor de segurança, a OCDE (2007, p. 5) o define como incluindo:

principais agentes de segurança (por exemplo, forças armadas, polícia, gendarmeria, guardas de fronteira, alfândega e imigração e serviços de inteligência e segurança); órgãos de gestão e supervisão de segurança (por exemplo, ministérios da defesa e assuntos internos, órgãos de gestão financeira e comissões de reclamações públicas); instituições de justiça e de aplicação da lei (por exemplo, judiciário, prisões, serviços de acusação, sistemas tradicionais de justiça); e forças de segurança não estatutárias (por exemplo, empresas de segurança privadas, exércitos de guerrilha e milícias privadas)¹¹.

O *Development Assistance Committee*¹² (DAC), responsável por políticas de desenvolvimento dos países da OCDE, considera "sistema de segurança" um conjunto de

¹¹ No original: “core security actors (e.g. armed forces, police, gendarmerie, border guards, customs and immigration, and intelligence and security services); security management and oversight bodies (e.g. ministries of defence and internal affairs, financial management bodies and public complaints commissions); justice and law enforcement institutions (e.g. the judiciary, prisons, prosecution services, traditional justice systems); and non-statutory security forces (e.g. private security companies, guerrilla armies and private militia)”. Disponível em: https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/themen/fragile-kontexte/224402-oecd-handbook-security-system-reform_EN.pdf. Acesso em: 01 de Set de 2019.

¹² Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (Tradução nossa).

setores, sendo eles: a Polícia, Inteligência, Justiça, Gestão de Fronteiras e Mecanismos de Supervisão.

A OCDE destaca que o sistema de segurança inclui os setores de justiça e penal, alfândega, polícia e forças armadas, bem como instituições e mecanismos de controle, supervisão e prestação de contas. Além disso, a Organização reconhecendo a alta complexidade de realizar reformas nesse sistema afirma que os objetivos se encaixam, no fato de que, cada serviço no sistema deve trabalhar para oferecer justiça e segurança efetivamente a todos os indivíduos, independentemente do grupo social ao qual eles pertencem. Além disso, eles devem prestar contas aos cidadãos a quem servem desempenhando suas funções sob regras e procedimentos transparentes e sujeitos a instituições civis efetivas e devidamente designadas, responsáveis pela supervisão (OCDE, 2005)¹³.

Em relação à Reforma do Setor de Segurança, Edmunds (2004) destaca que tal conceito quando surgiu se referia às sociedades de transição da Europa Central e do Leste. Acreditava-se que, sem essa reforma uma normalização política e de segurança das sociedades pós-conflito dos Balcãs Ocidentais não seria possível.

Sob influência dos ocidentais o conceito logo foi transferido para as sociedades de transição e (pós) conflito na Ásia, América Latina e África, visto que nestas regiões, muitos países, foram controlados pelas forças armadas, por determinados períodos de tempo, resultando em conflitos intra-estatais. Com isso, a RSS nesses lugares, assim como nos Balcãs Ocidentais, exigiu, em princípio, uma pacificação e desmilitarização do Estado e da sociedade. Com isso, era necessário a despolitização e a desideologização do exército, da polícia e serviços secretos, além do desarmar e dismantelar formações paramilitares (EDMUNDS, 2004).

Como Edmunds (2004, p. 11) ainda destaca, não há uma definição amplamente aceita para RSS, é “um sintagma composto que excede e inclui uma série de reformas paralelas, mas relativamente separadas, de todos os fatores de segurança de um estado específico”¹⁴. É um processo, segundo ele, usado para o ajuste dos sistemas de segurança e forças armadas em países conflitivos. Além disso, o autor afirma que o processo de RSS fornece um vínculo entre as mudanças no Setor de Segurança (SS) e a reforma da sociedade em questão, de modo que, as

¹³ Disponível em:

<http://www.oecd.org/fr/cad/securitysystemreformandgovernanceoecddacguidelinesandreferenceseriesdacnewsse-pt-oct2005.htm>. Acesso em: 03 de Set de 2019.

¹⁴ No original: “is a composite syntagma that exceeds, as well as includes, a series of parallel, but relatively separate reforms of all security factors of a particular state.”

mudanças ocorridas sejam interdependentes e determinadas pelo conteúdo, escopo e direção da reforma em determinado país.

De acordo com o Informe A/62/659–S/2008/39¹⁵, (p. 6), o Secretário-Geral considera “reforma” um processo que inclui análise, implementação, revisão, monitoramento e avaliação conduzidos por autoridades nacionais. No que se refere ao Setor de Segurança, o então Secretário define como “uma expressão de amplo significado que é frequentemente usada para descrever as estruturas, instituições e funcionários responsáveis por gerenciar, manter e monitorar a segurança em um país”. Além disso, segundo o informe, o setor de segurança:

é geralmente considerado como incluindo defesa, instituições policiais, sistema prisional, serviços de inteligência e instituições responsáveis pelo controle de fronteiras, alfândega e emergências civis. Também estão incluídos, em muitos casos, elementos do setor judiciário responsáveis por julgar casos relacionados a alegado comportamento criminoso e ao uso indevido da força. O setor de segurança também inclui entidades que exercem alguma função na gestão ou supervisão de tarefas de planejamento e manutenção de segurança, como ministérios, órgãos legislativos e grupos da sociedade civil. Outras entidades não-estatais que poderiam ser consideradas parte do setor de segurança seriam autoridades habituais ou informais e serviços de segurança privada. (UNITED NATIONS, 2008)¹⁶

O Conselho de Segurança enfatiza na Resolução S/PRST/2007/3¹⁷ que a RSS em situações posteriores a conflitos é fundamental para a consolidação da paz e estabilidade, redução da pobreza, consolidação do estado de direito e governança bem como a ampliação da autoridade legítima do Estado, além de evitar que os países recaiam em conflitos. Cada país, de acordo com a Resolução, tem o direito e responsabilidade de determinar a modalidade e prioridades nacionais da RSS com necessidades e circunstâncias particulares a cada um.

Ou seja, cada país quando entra em conflito e acaba por ter instituições frágeis ou até mesmo perder o controle das mesmas, tem o direito de recorrer à esta ferramenta para

¹⁵ Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/39. Acesso em: 04 de Set de 2019.

¹⁶ No original: “is generally accepted that the security sector includes defence, law enforcement, corrections, intelligence services and institutions responsible for border management, customs and civil emergencies. Elements of the judicial sector responsible for the adjudication of cases of alleged criminal conduct and misuse of force are, in many instances, also included. Furthermore, the security sector includes actors that play a role in managing and overseeing the design and implementation of security, such as ministries, legislative bodies and civil society groups. Other non-State actors that could be considered part of the security sector include customary or informal authorities and private security services”.

¹⁷ Disponível em: <https://undocs.org/S/PRST/2007/3>. Acesso em: 04 de Set de 2019.

proporcionar um Estado seguro aos seus cidadãos e recuperar a ordem estatal evitando novos conflitos.

Na busca de delimitar o conceito e o torná-lo mais compreensível, Edmunds (2004) destaca que:

o conceito de “setor de segurança” engloba a totalidade de uma sociedade específica e suas instituições, e sua reforma implica e exige: (1) mudanças na maneira de pensar e praticar a segurança; (2) mudanças nos arranjos constitucionais e institucionais; (3) estabelecimento e desenvolvimento de controle civil democrático sobre as forças armadas; (4) reforma das forças armadas, ou seja, redefinindo o objetivo e as tarefas de cada um de seus componentes e a correspondente alteração de sua estrutura, treinamento, equipamento e tamanho numérico; e, finalmente, (5) várias formas de cooperação internacional em segurança e um maior grau de integração em segurança (EDMUNDS, 2004, p. 14).¹⁸

De acordo com Brzoska (2000), em uma definição simples, reformar o setor de segurança teria como objetivo final criar forças armadas uniformizadas e funcionalmente diferenciadas, além de forças profissionais sob o controle civil em um nível funcional de recursos.

Em relação às amplas definições e abordagens da RSS Bruneau e Matei (2008), entendem que há uma falha analítica no sentido de haver uma falta de consenso e compreensão entre os defensores da RSS sobre o que o setor engloba. Além disso, eles refutam o fato de não haver uma compreensão geral do que a RSS representa ou de quais são suas agendas, características, desafios e efeitos.

A OCDE (2007), aponta para o fato de que, a RSS deve ser melhor abordada como uma questão de governança, do que uma atividade puramente técnica. Isto porque as maneiras com as quais a justiça e a segurança são fornecidas e governadas por instituições do Estado refletem o equilíbrio de poder de um país. Além disso, a reforma tem um objetivo político de garantir que segurança e justiça sejam fornecidas de maneira consistente, sob normas democráticas, princípios de direitos humanos e estado de direito.

¹⁸ No original: “Accordingly, the concept of the “security sector” encompasses the entirety of a specific society and its institutions, and its reform therefore implies and demands: (1) changes in the way of security thinking and practicing; (2) changes in the constitutional and institutional arrangements; (3) establishment and development of democratic civil control over the armed forces; (4) reform of the armed forces, i.e. redefining the purpose and tasks of each of their components and the corresponding change of their structure, training, equipment and numerical size; and, finally, (5) various forms of international security cooperation and a higher degree of security integration.

Reforçando o fato de que é importante compreender as necessidades locais e específicas e buscar promover um ambiente político favorável antes dos programas de assistência de longo prazo serem instituídos, a OCDE (2007), elenca fatores importantes para a fase inicial do processo de RSS. Tais fatores são: a realização de avaliações abrangente, a compreensão e promoção da propriedade e capacidade locais, apoio a projetos-piloto e avaliação para compreender se o apoio dos doadores realmente agrega valor.

De acordo com a Organização, estes componentes são como pré-requisitos para um envolvimento internacional eficaz, porém em muitos casos são negligenciados até mesmo pela pressão por alcançar resultados imediatos. Por isso, destaca-se a importância do desenvolvimento de uma fase inicial nos programas de assistência que permita tempo suficiente para que as medidas propostas possam ser realizadas e bem executadas no processo da reforma (OCDE, 2007).

Em relação aos objetivos da RSS, Brzoska (2007 apud FREITAS, 2010), destaca três: 1) fornecer segurança física aos locais; 2) garantir a prevalência de normas no fornecimento da segurança em relação à governança e ao Estado de direito; 3) uma atuação efetiva e eficiente das instituições do setor de segurança.

Diante disso, para que tais objetivos possam ser atingidos podem ser divididos em 3 grupos de ações: a) o desarmamento, desmobilização, reintegração e transformação de todos os tipos de forças armadas, além da repressão de grupos armados para o restabelecimento do monopólio estatal sobre o uso da força; b) a criação de novas instituições do setor de segurança, se ainda não existirem, além de impedir o ressurgimento de instituições repressivas de segurança por parte do Estado que possam vir a intervir nos setores político, econômico e social (BRZOSKA, 2007 apud FREITAS, 2010).

Ainda, Brzoska (2007), elenca instrumentos que podem auxiliar na busca de alcançar tais objetivos, como o fortalecimento da participação civil, realocar os militares novamente na sociedade, bem como reformar as instituições militares e policiais, de modo a profissionalizar tais grupos e desenvolver suas capacidades, além de desenvolver um sistema judiciário e penal independente, realizar análises da segurança e desenvolver modelos de políticas (BRZOSKA, 2007 apud FREITAS, 2010).

Para Ball (2000), a RSS tem dois objetivos como principais. O primeiro é estabelecer uma boa governança no setor de segurança e o segundo é aumentar a capacidade de um país desenvolver sistemas de governança econômica e política que beneficiem a sociedade e criem um ambiente seguro nos níveis internacional, regional, nacional e local.

Vistos como elementos-chave da reforma do setor de segurança, Hänggi (2004), elenca, além de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes, a reforma judicial, a restrição da proliferação de armas pequenas e leves e ainda a remoção de minas para serem abordados na reforma.

Credibilidade e legitimidade dos atores que regem a reforma são fatores essenciais para que a mesma não seja malsucedida. Além disso, cabe mencionar que a RSS deve ter uma boa estratégia de ação de modo a seguir um plano e buscar a percepção de sua eficácia. Além desses, Law (2007 apud FREITAS, 2013) ainda sugere liderança e organização como fatores de real importância no desenvolvimento da reforma.

Um fator de importante dimensão ainda é pensar em quem participa da reforma de um setor de segurança. Na maioria dos casos, um grande número de atores faz parte da equipe de colaboração que busca implementar a segurança em um Estado, geralmente em situações pós-conflito.

Segundo Ball (2000), reformas bem-sucedidas do setor de segurança exigem a colaboração de uma ampla gama de atores como nacionais e internacionais, governamentais e não-governamentais. Para ela, indivíduos com experiência nas forças armadas, policiamento, inteligência, gestão e planejamento de defesa e polícia, orçamento de defesa, setor público e fiscal, política externa, processo legislativo, desenvolvimento e direitos humanos precisam atentar-se para o desenvolvimento de métodos de trabalho conjunto produtivo. Tais colaborações são vitais para o sucesso de reformas multidisciplinares, como as que são exigidas no setor de segurança.

O Conselho de Segurança destaca a importância de haver uma interação estreita entre as várias entidades do sistema da ONU e outras entidades competentes envolvidas na Reforma, a qual pode ser um processo de longo prazo, indo além de uma operação de manutenção de paz. Na Resolução são mencionados exemplos de Reformas ocorridas, ou que estivessem em andamento, como em Burundi e Serra Leoa¹⁹.

O CSNU ainda enfatiza que os Estados ao realizarem uma reforma em seu setor de segurança tenham uma abordagem holística que inclua planejamento estratégico, estruturas institucionais, gerenciamento de recursos, capacidade operacional, supervisão civil e governança. Além disso, o Conselho reconhece a inter-relação entre a RSS e outros fatores importantes de estabilização e reconstrução, como a justiça de transição, desarmamento,

¹⁹ Disponível em: <https://undocs.org/S/PRST/2007/3>. Acesso em: 04 de Set de 2019.

desmobilização, repatriação, bem como a reintegração e reabilitação de ex-combatentes, o controle de armas pequenas e leves, e até mesmo questões de gênero, crianças em conflitos armados e direitos humanos²⁰.

Ball (2000) ao falar da ‘Agenda de Reforma’, cita métodos que todos os governos devem se esforçar para alcançar:

- a) A garantia de que as organizações do setor de segurança, especialmente as forças de segurança, prestem contas às autoridades civis eleitas e à sociedade civil e que operem de acordo com os princípios democráticos e o Estado de direito;
- b) Disponibilizar de forma ampla informações sobre o orçamento e o planejamento do setor de segurança, para a melhor administração dos gastos com segurança. Com isso, deve-se institucionalizar mecanismos que promovam a transparência do setor de segurança;
- c) A criação de um ambiente no qual a sociedade civil possa monitorar ativamente o setor de segurança e ser consultada regularmente sobre política de defesa, alocação de recursos e outras questões relevantes;
- d) O fortalecimento das organizações da sociedade civil e outros atores não-governamentais para desempenhar papéis como os anteriormente mencionados;
- e) Proporcionar um ambiente que promova a paz e a segurança regional e sub-regional;
- f) Dar a devida atenção a legados específicos da guerra, como desarmamento prático e desmobilização.

Percebe-se então, com base no que já foi exposto até aqui, que a reforma em um setor de segurança ocorre como um conjunto de diversas medidas adotadas por um amplo aparato de atores que agem com o intuito de auxiliar um Estado a recompor suas instituições, promover a ordem e conseguir recuperar seus plenos poderes para proporcionar segurança aos cidadãos.

Nesse sentido, Schnabel e Ehrhart (2005), esboçam algumas das principais tarefas dos atores, tanto internos como externos, ao reformar o setor de segurança de um país. Segundo eles, deve-se buscar:

- 1) Reforçar a capacidade em tempos de paz das forças armadas, da polícia, dos sistemas judicial e penal. Assim, as forças armadas precisam deixar de ser vistas como uma ameaça à sociedade e ser vista como provedores de segurança. A polícia, importante para a segurança da comunidade, deve atender toda a população, sem preferência, além

²⁰ Disponível em: <https://undocs.org/S/PRST/2007/3>. Acesso em: 04 de Set de 2019.

- de, verificar e eliminar os abusos aos direitos humanos e prestar auxílio à guarda de fronteira, e serviços alfandegários para evitar corrupção, criminalização e comércio ilícito. Para o sistema de justiça e o sistema correcional é necessário o investimento em tribunais e prisões e um o desenvolvimento de um sistema judicial eficaz e imparcial;
- 2) Fortalecer a gestão civil de modo a melhorar a experiência civil em defesa, justiça e ministérios internos, além dos estabelecimentos de escritórios de auditoria independentes, de conselhos civis de revisão e a criação de comitês que cubram a defesa, o policiamento e assuntos internos;
 - 3) Fazer com que o respeito aos direitos humanos seja protegido e garantido pelo Estado de direito; o fortalecimento da legitimidade pública tornando as forças de segurança confiáveis e que promovam sua tarefa principal, a segurança e o não envolvimento em processos políticos e na governança;
 - 4) Reforçar a transparência com supervisão efetiva do setor de segurança, no orçamento, contabilidade e auditoria reduzindo a corrupção e o desperdício nos programas e atividades do setor de segurança;
 - 5) Promover mecanismos regionais de fortalecimento da confiança, como organizações sub-regionais, incentivar seu compromisso externo de financiamento com essas instituições e fortalecer seus mecanismos de prevenção, mediação e resolução de conflitos, além de apoiar o diálogo da sociedade civil regional;
 - 6) Priorizar a desmobilização e a reintegração, reintegrando ex-combatentes e até mesmo crianças-soldados bem como a formação e criação de empregos;
 - 7) Buscar a eliminação de armas pequenas e leves, por exemplo, com a criação de programas de recompra e o aprimoramento do controle de fronteiras e de segurança interna para evitar a disseminação de tais armamentos;
 - 8) Integrar a RSS ao diálogo e cooperação políticos, além da prestação de assistência financeira condicionada a uma reforma bem-sucedida, bem como a prestação de assistência externa com requisitos de orçamento de defesas transparentes e auditados para o diálogo político e assistência ao desenvolvimento.

Com isso, percebe-se que a reforma no setor de segurança de um país acontece quando o mesmo se encontra debilitado e sem condições de arcar com suas obrigações primordiais, como por exemplo, ao não conseguir proporcionar segurança no seu ambiente interno para seus cidadãos. Diante disso, a RSS surge como um apoio para que o Estado recupere suas forças e

instituições e consiga proporcionar bem-estar no ambiente nacional além de não ser uma ameaça internacional.

Diante de todo o exposto, cabe ressaltar que de fato, há uma multiplicidade de definições acerca da RSS, em que até mesmo os documentos oficiais que tratam do assunto não são específicos sobre o tema e sobre o que engloba tal setor. Isso também ocorre justamente pelo fato de que a reforma é específica, variando então sua abordagem de país para país, de acordo com cada caso em particular, ou seja, não há um único jeito de operar em tal situação.

Diante disto, a obra de Aguilar (2014, p.22) serve como guia para a pesquisa deste trabalho. De acordo com o autor, vários conceitos do Setor de Segurança apresentam aspectos comuns que possibilitam o pensamento sobre tal setor como sendo a provisão de segurança do Estado contra ameaças externas, função esta que é específica das forças armadas, e a provisão da segurança dentro do Estado, que segundo ele, se inserem outras instituições e atores, incluindo os sistemas judiciário e prisional.

Além disso, Aguilar (2014) afirma que há uma relação entre a RSS e outros atores importantes de reconstrução e estabilização, entre eles a execução de programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). Para ele, essa abordagem é importante, pois há algo a ser feito quando combatentes deixam essa condição em consequência de acordos de paz. O autor afirma então que:

A reforma do setor de segurança se dá, então, em contextos específicos, mas com o objetivo maior de prevenir a ocorrência ou a recorrência de conflitos e engloba, ou deve ser ligada a, num sentido mais amplo, uma série de programas além daqueles direcionados especificamente para as forças de segurança como eleições, DDR, reassentamento de desalojados internos e refugiados, etc. (AGUILAR, 2014, p. 32).

Além disso, cabe mencionar que uma reforma do setor de segurança vem sendo considerada como bem desenvolvida quando a mesma acontece de maneira holística, o que indica que deve haver a:

integração de reformas parciais (defesa, polícia, inteligência, justiça, etc.), que deixam de ser tratadas separadamente, bem como a integração com outras questões a elas relacionadas, como governança, direitos humanos, responsabilidade, transparência, etc. (AGUILAR, 2014, p. 82).

Diante disso, no próximo capítulo deste trabalho, serão abordados como objeto de discussão na reforma do setor de segurança do Haiti, a Polícia Nacional do Haiti (PNH), as

forças armadas (que de acordo com Aguilar, 2014, são os atores centrais de uma RSS), o Sistema de Justiça, o Sistema Penitenciário e os programas de DDR, que foram executados durante algum tempo no Haiti, mediante o que consta nos relatório do SGNU.

Dado que, com o desenvolvimento deste trabalho busca-se entender como ocorreu a reforma do setor de segurança no Haiti com a atuação da MINUSTAH, cabe agora entender quais fatores evidenciaram que o país, em 2004, ao solicitar apoio internacional, poderia ser considerado um Estado-falido.

2.4 O HAITI COMO UM ESTADO FALIDO

Para melhor compreensão de como se deu a reforma do setor de segurança do Haiti, o que será explanado no próximo capítulo, cabe antes dimensionar, para melhor compreensão dos fatos, qual era a situação e contexto pelo qual passava o país até a instituição da Missão naquele território.

Figura 1 - Mapa do Haiti.



Fonte: Perry Castañeda Library, 2016.

O Haiti foi inicialmente colônia espanhola, e por fim, colônia francesa, então chamada de Santo Domingo, cuja qual era voltada para a produção açucareira. Desde o seu processo de

luta pela busca da independência o território haitiano é assolado por inúmeros conflitos (MONTENEGRO, 2013).

Ainda enquanto colônia, a sociedade era composta por uma pequena elite de plantadores brancos, que eram os colonos, havendo ainda uma imensa maioria de escravos negros e também um crescente número de mulatos livres. Como inspiração, os ideais da Revolução Francesa, de 1789, dividiu a própria elite do país. Contra a Revolução estavam os chamados Realistas, elites de burocracia militar e administrativa, que foram enviadas à colônia a serviço da realeza francesa. Favoráveis à Revolução estavam os Autonomistas, grandes plantadores brancos, os quais viam na Revolução uma oportunidade de defender seus interesses na Assembleia Nacional Francesa. Somado a isto estavam os mulatos em busca de seus direitos, devido às aspirações causadas pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Diante de tais tensões o país entrou em guerra civil (CORBELLINI, 2009).

Após muitos conflitos a liberdade do país é conquistada pelos negros sendo o país a segunda colônia da América Latina a proclamar sua independência, no ano de 1804. O processo foi iniciado por Toussaint (líder negro que iniciou a busca pela liberdade da então colônia de Santo Domingo), e alcançado por Jean Jacques Dessalines, o qual nomeou o território pelo nome que o conhecemos hoje (FREITAS, 2010).

A independência, no entanto, não foi sinônimo de ordem e estabilidade no território. Por sua desorganização interna e também por bloqueios econômicos causados por outros países à recém nação independente, causou entraves ao seu desenvolvimento. Em 1806, Dessalines foi morto, sob acusação de tirania, deixando o país dividido. Sendo governado por monarquias que disputavam o poder durante vários anos, o país foi ocupado, em 1915, pelos Estados Unidos, por interesse no território, reconhecendo sua independência apenas em 1934 (POZO, 2009).

Em 1957 assume o poder do território François Duvalier, conhecido como Papa Doc. Com um governo que causava intimidações e repressões a quem era contrário aos seus ideais e sob acusação de desvio de dinheiro para uso próprio, Papa Doc governou o país até morrer, em 1971, deixando seu filho, Jean-Claude Duvalier, conhecido como Baby Doc, como sucessor do cargo. Baby Doc seguiu os passos do pai no governo e ficou no poder até 1985, quando várias revoltas começam a se desencadear no país, causando sua fuga e pondo fim à ditadura dos Duvalier, a qual deixou o país na miséria (FREITAS, 2010, p.16).

O país teve sua Constituição promulgada em 1987 e em 1990 Jean-Bertrand Aristide foi eleito presidente do Haiti. Aristide passou por golpes de Estado e acabou deixando o país,

retornando à presidência em 1994, após a organização de uma missão internacional civil da ONU juntamente com a OEA, e da assinatura de um acordo (Acordo da Ilha do Governador²¹) entre Aristide e o General Cédras, líder de um dos golpes sofrido por Aristide (FREITAS, 2010).

Em 1995, Aristide extingue o exército nacional, causando desse modo, revolta nos militares, então desempregados. Já nas próximas eleições, em dezembro do mesmo ano, René Preval é eleito presidente, até 2000, quando Aristide volta ao poder com o partido Lavalas. Diante disso, novos conflitos surgem em todo o país, entre o partido de Aristide e a oposição. Somando-se a isto, ocorria o fato de que grupos formados por ex-militares ingressaram na busca pelo poder com atos de violência e intimidação em relação ao governo. O resultado de tal cenário foi que em fevereiro de 2004, após muitas pressões, Aristide deixou o país em direção à República Centro-Africana e Boniface Alexandre assumiu como presidente interino do país (FREITAS, 2010).

Mesmo com a nova posse do presidente interino a desordem interna continuava constante no território haitiano. Desse modo a partir da Resolução 1529²², de 2004 a ONU estabeleceu uma Força Interina Multinacional (MIF, na sigla em inglês²³) no país, cuja qual tinha um caráter provisório para prestar apoio ao Governo Provisório até que as tropas da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) chegassem de fato no país, em junho de 2004.

Vale lembrar que, como destaca Freitas (2010) outras quatro missões de paz antecederam a MINUSTAH. Entre setembro de 1993 e junho de 1996 esteve presente no território a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH). A Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH) foi a segunda no território, de julho de 1996 até julho de 1997. A terceira foi chamada de Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMH), que durou agosto a novembro de 1997. Já em dezembro de 1997 estabeleceu-se a Missão das Nações Unidas da Polícia Civil no Haiti (MIPONUH), durando até março de 2000. A MINUSTAH, estabelecida em 2004, perdurou até 2017 sendo uma missão de caráter Multidimensional.

²¹ “Conforme os termos do acordo, Aristide nomearia um novo primeiro-ministro; as sanções seriam revogadas; reformas seriam efetuadas nas forças armadas; anistia seria concedida por ‘crimes políticos’ mas não por crimes ordinários; e Aristide voltaria ao poder em 30 de outubro de 1993. Após assinar o acordo, Aristide nomeou Robert Malval para ser primeiro-ministro, e no dia 30 de outubro, soldados de paz da ONU chegaram ao Haiti. Contudo, Aristide voltaria ao país apenas em 1994” (Mantendo a paz no Haiti? Harvard Law Students Advocates for Human Rights, Cambridge, Massachusetts & Centro de Justiça Global, Rio de Janeiro e São Paulo, Brasil. 2009, p. 7, apud FREITAS, 2010).

²² Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1529\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1529(2004)) Acesso em: 15 de set de 2019.

²³ No original: Multinational Interim Force.

Diante de tal exposto teórico cabe ressaltar o fato de o Haiti ser considerado um “Estado Falido”. Corbellini (2009), exemplifica indicadores que podem ser levados em consideração para medir a falência estatal de um país, podendo ser estes sociais, políticos, econômicos, e entre outros. Além disso, a autora ainda soma a estes, para o caso do Haiti, os “indicadores históricos e culturais” diante de um passado tão sombrio como o da nação haitiana (CORBELLINI, 2009, p. 38).

Fatores como conflitos armados, como os causados por ex-militares do Exército Nacional, paramilitares e milicianos; a desintegração da Polícia Nacional do Haiti, órgão cujo o qual é responsável por garantir a segurança pública; pessoas desalojadas internamente; falta de capacidade do Estado no fornecimento de serviços básicos para a população; bem como o alto nível de tráfico de drogas e armamentos, já que as fronteiras não tinham a vigilância necessária, são apontados por Freitas (2010) como elementos que apontam que o Haiti possuía clara falência estatal.

Diante de todo o exposto anteriormente, em relação às missões de paz, a situação de um Estado que é futo de tais missões em seu território, a faceta da Reforma do Setor de Segurança e os exposto acerca do Haiti como um Estado-Falido, buscar-se-á agora expor, brevemente, acerca da instituição da MINUSTAH pelo Conselho de Segurança da ONU, em 2004.

2.5 A MINUSTAH

A MINUSTAH foi instituída pelo Conselho de Segurança da ONU, por meio da Resolução 1542²⁴, em 01 de junho de 2004, substituindo a MIF e tendo duração inicial de 06 meses, e depois sendo diversas vezes prorrogada. Diante disso, o Haiti tornou-se um tema destacado na política externa brasileira sendo a MINUSTAH uma das mais relevantes contribuições do Brasil às operações de paz da ONU, além de ser o maior deslocamento militar do país para o exterior desde a Segunda Guerra Mundial (NETO, 2012).

A Missão, a princípio, consistia em um componente civil que teria o máximo de 1.622 membros da polícia civil e um componente militar de no máximo 6.700 soldados, entre oficiais e tropas, sendo o mesmo subordinado ao Representante Especial por meio do comandante da força.

²⁴ Disponível em: [https://undocs.org/es/S/RES/1542\(2004\)](https://undocs.org/es/S/RES/1542(2004)). Acesso em: 18 de ago de 2019.

Por meio de um grupo presidido pelo Representante Especial e seus auxiliares, o Comandante da Força, representantes da OEA e do CARICOM, além de outras organizações regionais e sub-regionais, organizações financeiras internacionais e outros interessados na facilitação da execução do mandato da Missão buscava-se promover a interação entre as autoridades e tornar mais eficaz a ação da comunidade internacional no território.

A Missão atuava sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, podendo deste modo recorrer ao uso legítimo da força. O Conselho de Segurança então delimitou que a Missão atuasse na área da segurança para:

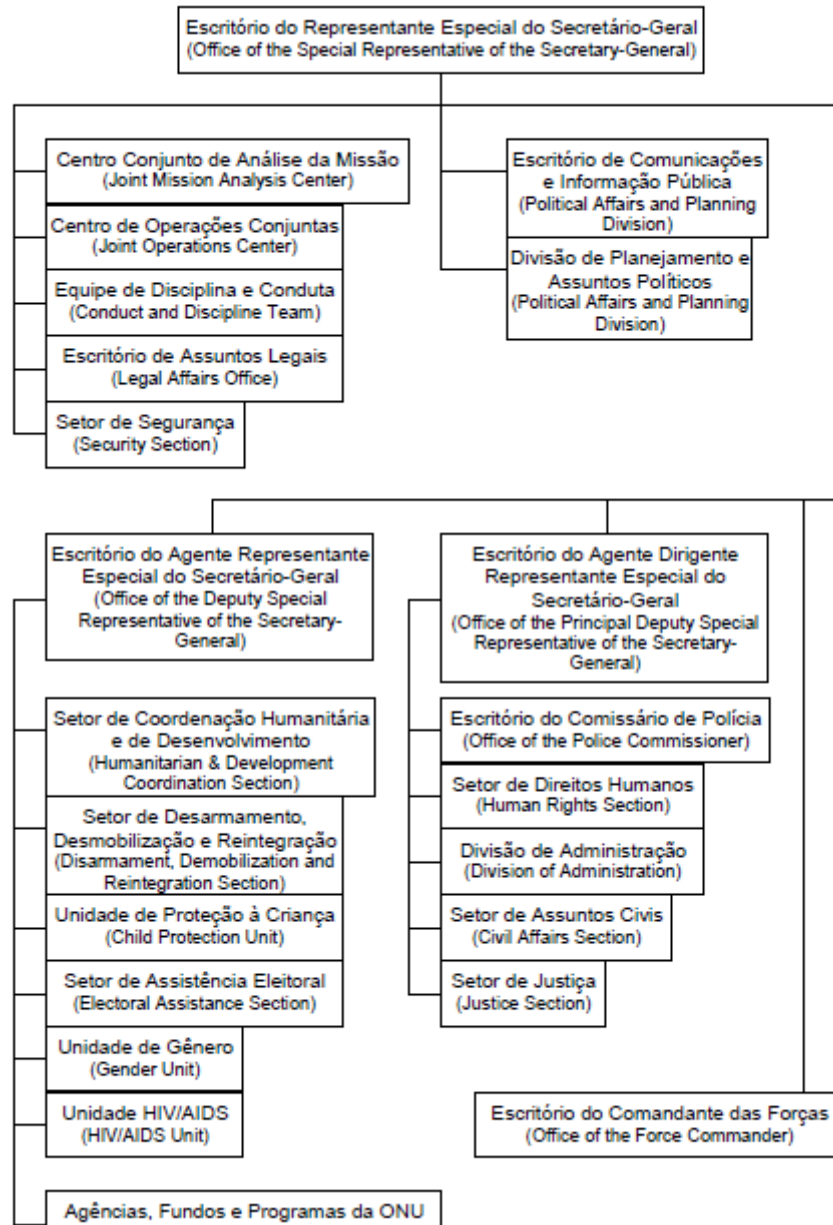
- a) prestar apoio ao Governo de Transição para o estabelecimento de um ambiente seguro e estável para o desenvolvimento de um processo político e constitucional no Haiti;
- b) apoiar o Governo de Transição na supervisão, reestruturação e reforma da Polícia Nacional do Haiti em conformidade com as normas de polícia democrática, levando em consideração, inclusive, questões de gênero e a supervisão e treinamento dos membros;
- c) prestar assistência ao Governo de Transição e a PNH em programas de desarmamento, desmobilização e reintegração de grupos armados, incluindo mulheres e crianças associadas a estes grupos, além de medidas de segurança pública e controle de armas;
- d) prestar assistência ao restabelecimento e manutenção do Estado de direito, segurança pública, ordem, bem como apoio ao Serviço da Guarda Costeira do país, o fortalecimento institucional e o restabelecimento do sistema penitenciário;
- e) proteger o pessoal, os serviços e instalações da equipe das Nações Unidas;
- f) proteger os civis que estavam em ameaça constante;

Com o passar dos anos a Missão foi sendo prorrogada mediante as necessidades pelas quais passavam o Haiti e sua constante instabilidade. Ainda, é necessário recordar o catastrófico terremoto que assolou ainda mais as estruturas do país em 12 de janeiro de 2010, resultando

em, aproximadamente, 220 mil vítimas, inclusive 21 brasileiros²⁵. Durando de 2004 a 2017, a o Brasil enviou cerca de 37.500 militares para a MINUSTAH, sob sistema de rotatividade²⁶.

De acordo com Corbellini (2009), a Missão estaria estruturada como exemplificado na Figura 2:

Figura 2 - Organograma da MINUSTAH, em 2004, no início da Missão.



Fonte: CORBELLINI, 2009, p.108.

²⁵ Disponível em <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>, p. 2. Acesso em: 10 de ago de 2019.

²⁶ Idem p. 2. Acesso em: 10 de ago de 2019.

Corbellini (2009), menciona que o esquema demonstra a complexidade da MINUSTAH em suas diversas áreas e ainda ressalta que os escritórios, setores e unidades buscavam abarcar todos os assuntos que deveriam ser trabalhados na Missão, mediante o que havia sido estabelecido em seu mandato (CORBELLINI, 2009)

A Missão é considerada de suma importância em relação à situação pela qual passava o Haiti até a sua instituição. Além disso, no contexto brasileiro, sendo o Brasil uma potência regional, a Missão trouxe ensinamentos, maior atuação do Brasil em áreas como operacional, militar e humanitária, além da maior projeção do país no contexto internacional.

2.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Dado todo o exposto até aqui pôde-se compreender como se consolidaram as missões de paz, bem como sob quais percepções tais missões ocorrem nos Estados que se tornam anfitriões das mesmas. Além disso, entendeu-se algumas das necessidades que podem ser motivo para o desenvolvimento de uma missão de paz em determinado país. A abordagem sobre a Reforma do Setor de Segurança, apesar de ampla e sem um conceito singular, permitiu, para melhor compreensão do próximo capítulo, entender como a mesmas pode ser desenvolvida, bem como sob a atuação de diversos atores que podem compor o contingente civil e militar de uma missão de paz.

A abordagem acerca do Haiti visto como um Estado Falido, trouxe a percepção da situação interna pela qual passava o país quando se mostrou necessária a instituição da MINUSTAH, em 2004. Por fim, para melhor entender o que era proposto no desenvolvimento da Missão mostrou-se necessária uma breve abordagem acerca da mesma e de seu mandato quando instituída pelo Conselho de Segurança.

Cabe agora compreender o que foi realizado nas instituições analisadas neste trabalho, sendo elas a reforma da Polícia Nacional do Haiti (PNH), o Sistema de Justiça, o Sistema Penitenciário, as Forças Armadas e os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) colocados em prática durante a presença da MINUSTAH em solo haitiano.

O Capítulo 3 trará uma breve abordagem sobre o contexto de início da Missão, de modo a ressaltar a situação pela qual passava o país e suas instituições. Após, serão abordadas, com base nos relatórios da ONU, as ações desenvolvidas para cada uma das 5 instituições haitianas mencionadas anteriormente, bem como, as análises feitas para cada uma delas.

3 A REFORMA NO SETOR DE SEGURANÇA NO HAITI DURANTE A MINUSTAH

Mediante a multiplicidade de definições que são atribuídas à RSS, cabe aqui ressaltar, como já exposto no capítulo 1, que apesar de propostas comuns vinculadas a reforma do setor de segurança de qualquer país, cada reforma realizada em um Estado é específica para aquele cenário, mediante suas carências e necessidades. Essa possibilidade de customização para cada país pode ser vista como um aspecto positivo, visto as diferenças internas de cada nação. Porém, por outro lado, percebe-se uma dificuldade de operacionalização e até mesmo de comparação, ou seja, uma dificuldade em compreender o que foi ou não correto em abordar e o que exatamente deve-se colocar em prática dentro da reforma de tal setor.

Com isso, como também destacado no capítulo anterior, baseado em Aguilar (2014), para o caso da RSS desenvolvida no Haiti, serão consideradas neste capítulo as propostas efetuadas para a reforma da Polícia Nacional do Haiti, para o Sistema de Justiça, Sistema Penitenciário, Forças Armadas e os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração.

3.1 O CONTEXTO DE INÍCIO DA MINUSTAH

Ao instituir-se a MINUSTAH, por meio da resolução 1542 do CSNU, de 30 de abril de 2004, foi autorizado um efetivo máximo de 1.622 policiais no componente civil e 6.700 militares no componente militar, que iniciaram suas atividades no dia primeiro de junho do mesmo ano, no intuito de buscar assegurar um ambiente estável, promover um processo político e a proteção dos direitos humanos (LEONEL FILHO, 2010).

No contexto de início da Missão, as tropas recém-chegadas no Haiti depararam-se com um país em meio ao caos, com instituições políticas majoritariamente débeis, uma violência exacerbada e áreas urbanas dominadas por gangues armadas, que resistiam às ações que pudessem alterar o *status quo*, cujas quais, eram em muitos casos, ligadas às forças políticas do país (LEONEL FILHO, 2010).

Na busca de um ambiente seguro e estável, foi caracterizado como apoio ao Governo de Transição (GT), medidas como a Reforma da PNH, dos sistemas judiciário e correccional, além da implantação de um programa de DDR, bem como o desenvolvimento de projetos de

impacto rápido²⁷ (QIP, na sigla em inglês), estipulados na Resolução 1608, de 22 de junho de 2005 (LEONEL FILHO, 2010).

Nos próximos tópicos deste capítulo será abordado, de forma mais profunda, como se desencadearam as ações tomadas no contexto da reforma para os setores já citados. Como a atuação em cada parte do setor da Reforma afeta direta ou indiretamente outras, poderá ser observado com o desenvolver deste capítulo que cada instituição abordada refletia, ou tinha a necessidade de refletir, acerca de questões de direitos humanos, pois percebe-se que as tomadas de decisões nesta área (ou a falta delas) impactava diretamente o setor de segurança como um todo.

Para melhor compreensão das ações desencadeadas nas instituições do setor de segurança do Haiti durante a Missão, fez-se necessário a leitura documental de todos os Informes do SGNU referente ao assunto, durante a Missão, sendo um total de 31 relatórios, para além das bibliografias secundárias.

3.2 POLÍCIA NACIONAL DO HAITI (PNH)

Ao iniciar a Missão em 2004, a Polícia Nacional do Haiti estava completamente fragmentada, principalmente por causa da politização e desintegração que ocorria em tal instituição. Desse modo, entende-se, com base na leitura dos relatórios da ONU que havia uma preocupação no reforço do profissionalismo dos futuros efetivos que seriam formados por meio do trabalho da MINUSTAH, pois o que acontecia até então, é que aqueles que deveriam proteger o cidadãos e zelar pela ordem, acabavam por corromper-se e não cumpriam seu papel. Com isso, a única força de segurança do país não tinha condições de fazer o que dela era esperado, perdendo assim sua credibilidade.

No primeiro Informe publicado pelo SGNU, estimava-se que pouco antes do início da Missão, havia 5.000 agentes de polícia, em um país com 8,5 milhões de habitante, quando o mínimo necessário para esta população seria 10.000 agentes, de acordo com o SGNU. Além de não dispor de pessoal qualificado, a PNH tinha escassez de recursos logísticos e financeiros (S/2004/300).

A significativa melhora da PNH era de extrema necessidade no país, uma vez que sendo a única força de segurança, precisaria voltar a atuar de modo a cumprir suas obrigações,

²⁷ Tradução nossa. No original: Quick Impact Projects.

realizando patrulhas e controlando os distúrbios civis, recorrentes no país, além de prestar apoio aos processos eleitorais que logo voltariam a acontecer no Haiti.

Já em 2004, a MINUSTAH começou realizando patrulhas conjuntas com a PNH. Percebe-se com a leitura dos Relatórios, no entanto, que devido à terrível situação em que se encontrava tal instituição, um número maior de efetivos deveria ter sido implementado já no início da Missão, visto que, vilas e cidades remotas permaneceram sem presença militar permanente nos primeiros meses. Os relatórios inclusive, eram no início principalmente limitados aos lugares mais povoados de Porto Príncipe e a áreas mais ao Norte do país.

Para fazer frente à violência e com o intuito de melhorar a coordenação entre a polícia civil da ONU, os componentes militares da MINUSTAH e a PNH foi estabelecido um Centro de Operações Conjuntas, em Porto Príncipe. Tal feito teve o intuito também de melhorar a confiança da população na PNH. Começou-se então com a realização de operações conjuntas em Bel-Air, um dos lugares mais conturbados da capital. Além disso, ainda em 2004, foi instituído na comunidade de Bel-Air um posto conjunto da MINUSTAH com a PNH com funcionamento de 24 horas. Em 4 de novembro as operações tinham resultado na prisão de 13 chimères (grupos armados seguidores de Fanmi Lavalas), incluindo três líderes (S/2004/908).

Fator de grande importância foi o fato de que, a polícia civil da MINUSTAH, em agosto de 2004, começou prestar assistência no programa de formação de seis meses de duração para novos agentes da Polícia Nacional do Haiti na Academia Nacional de Polícia. Para começar, em dezembro de 2004, já tinham 400 candidatos para fazer parte da 16ª classe de formação. Além disso, em setembro daquele ano, foi iniciado um programa nomeado de “Capacitação de Capacitadores” voltado para instrutores da PNH (S/2004/908).

Em dezembro de 2004, com vistas a apaziguar a situação completamente caótica em Cité Soleil, uma das comunidades mais conturbadas de Porto Príncipe, a MINUSTAH realizou uma operação conjunta com a PNH. Desse modo, percebe-se, por meio da leitura dos documentos, que por meio destas operações e patrulhas realizadas na região, os agentes da PNH iam sendo ao mesmo tempo que treinados também monitorados pelos contingentes da MINUSTAH, além do que, isto permitiu a retomada de atividades daquela região, as quais estavam suspensas pelas ações de gangues.

A melhora na PNH, fornecida pela MINUSTAH, começou se expandir de forma mais positiva e abrangente em fevereiro de 2005, com a realização de uma série de treinamento de inspetores e delegados, além de treinamentos em serviço de campo, em Jacmel, Jérémie e Hinche (S/2005/124).

Em 2005, as operações da Missão, em conjunto com a PNH, traziam resultados positivos em comunidades de Porto Príncipe, como a redução das gangues em Bel-Air, no entanto a situação em Cité Soleil ainda era grave. Nesse sentido, vê-se a necessidade da ação conjunta, de modo que além de maior cobertura, a PNH ainda obtinha conhecimento de atuação com o auxílio dos contingentes da MINUSTAH. As patrulhas em conjunto:

foram tratadas com prioridade pelo Batalhão. Essa medida foi fundamental para o pleno cumprimento das novas orientações do “Force Commander” quanto à legalidade das ações. Em Bel-Air, essa rotina já estava consolidada desde contingentes anteriores, mas em Cité Militaire e Cité Soleil houve necessidade da tropa brasileira oferecer ampla gama de facilidades para que a polícia retornasse, lentamente, a essas áreas (CUNHA, 2008, p. 87).

De suma importância para a Missão, no que se refere à PNH, foi a criação do Plano de Desenvolvimento Estratégico para 2004-2008, o qual foi aprovado em 15 de março de 2005, pelo Conselho Superior da Polícia Nacional. O Plano definia as principais metas para a formação da PNH, como a criação de novos postos de alto nível, a aprovação de um novo organograma, o treinamento de oficiais superiores, uma avaliação global das forças policiais e o fortalecimento da Diretoria Penitenciária Nacional. No entanto, mesmo com a criação do Plano, a PNH ainda não poderia exercer as funções de ordem pública, inclusive por corrupções e violações de direitos humanos feitas por alguns de seus agentes (S/2005/313).

Em 2005 ainda, a MINUSTAH abriu o Centro Misto de Análises de forma a melhorar a análise e o intercâmbio de informações, além da abertura de delegacias por todo o país, bem como a recuperação das delegacias de Petit-Goâve e Terre Rouge, ocupadas ilegalmente. Porém, problemas com o número de policiais da MINUSTAH, em 2005 ainda impediam que os programas de treinamento e capacitação avançassem de forma mais rápida.

Um feito de destaque na atuação conjunta entre a MINUSTAH e a PNH, foi a elaboração de um Plano de Reforma para fomentar o profissionalismo e atitudes técnicas incluindo o exame de antecedentes e a então certificação (ou não) dos mesmos (S/2005/631). Dessa forma, nota-se uma maior observação no grau de competência e responsabilidade dos recém-formados agentes, visto que vinham ocorrendo diversas violações por parte dos mesmos. Escoto (2009, p. 91) destaca que êxitos que ocorriam no Plano de Reforma seriam, por exemplo, que “novos policiais graduam-se usando novos uniformes e equipamentos, mantêm presença mais visível nas ruas de Porto Príncipe e conduzem mais patrulhas e checkpoints”.

Entende-se, com a leitura dos documentos, que junto com a reforma da PNH era imensamente essencial que a reforma dos sistemas de justiça e penitenciário ocorresse em paralelo. Porém, percebe-se ao ler os relatórios, que os mesmos não tinham muitos avanços, mesmo possuindo extrema importância, pois uma vez que a polícia apreendia, não havia pessoal suficiente e qualificado para julgar, e o sistema carcerário, na maioria das vezes, estava aquém do ideal, geralmente com superlotação.

Nesse sentido, percebe-se, que outros fatores, externos à PNH, prejudicavam o desenvolvimento da mesma, como no caso de um sistema judicial falho. Na visão de Escoto (2009):

Uma das lições aprendidas mais importantes das intervenções da ONU no Haiti na década de 90 é que se a reforma judicial não for implementada, por meio de uma abordagem coerente e coordenada, haverá efeitos muito negativos sobre a polícia e, conseqüentemente, a reforma da PNH não terá bons resultados. Um sistema judiciário eficiente é vital para o progresso da reforma da PNH (ESCOTO, 2009, p. 96).

Em 2006, houve a elaboração e aprovação do Plano de Reforma da PNH, em conjunto com as autoridades haitianas. O Plano previa a aplicação de processos de investigação de antecedentes, de modo a fortalecer o profissionalismo, capacitação e fortalecimento institucional (S/2005/631). Além disso, destacava que as funções essenciais de policiamento poderiam ser realizadas, de maneira eficaz, por um efetivo de 14.000 agentes de polícia, contingente que procurar-se-ia alcançar em 5 anos. Até então, a PNH contava com um efetivo de 8.070 oficiais (S/2006/592).

Aqui, mais uma vez, os documentos sugerem a grande importância destacada pela Missão ao recrutar agentes para integrar a PNH. Tais investigações surgem como um aspecto positivo, e com isso, nenhum agente prestaria serviço sem certificação, visto que, seriam expulsos aqueles cujas ações prejudicassem a reputação de tal instituição.

Além disso, pode-se interpretar o treinamento de uma polícia marítima como mais um feito positivo, dado que, até então não havia agentes responsáveis por essa área específica. Desse modo, as fronteiras seriam melhor monitoradas, as quais eram rota para o tráfico de drogas que assolava o país (S/2005/631). Com isso, já pode-se observar a passagem gradual das atividades referentes à segurança para as autoridades haitianas.

Além da acelerada busca por progresso em pessoal, a Missão buscou, em 2008, progressos para a reforma da PNH no que se refere à infraestrutura. Visto que, nos relatórios o SGNU, diversas vezes, relatava a importância dos doadores internacionais, e que, em muitas

ocasiões, ações não foram realizadas por falta de investimento, em 2008, feitos positivos que podem ser destacados são a ampliação da Academia de Polícia Nacional, incluindo a ampliação de 6 novos quartéis e a renovação de 27 salas de aula, além da construção de novas delegacias, inclusive em Cité Soleil, e uma nova base de guarda-costas no Departamento Sul. Além disso, a competência técnica da PNH foi fortalecida por meio da polícia judicial, importante para investigações e apoio nos processos judiciais (S/2008/586).

Pode-se perceber aqui, que a Missão foi constante em apoiar de forma efetiva a reforma da PNH. Em 2009, cursos na escola da PNH foram complementados com treinamentos especializados, para reforçar a capacidade da polícia em matéria de gestão e supervisão. Além disso, houve a aquisição de novos veículos e novas delegacias. No entanto, devido à falta de fundos, escritórios centrais de impressão digital e da INTERPOL estavam suspensos naquele ano (S/2009/439).

No contexto pós-terremoto de janeiro de 2010, dadas as perdas, os esforços se concentraram em reforçar a capacidade operacional da PNH para manter a segurança e a ordem. Diante disso, foi necessária a solicitação, por meio do SGNU, de uma maior quantidade de polícia da MINUSTAH, para auxiliar a PNH e suas funções primordiais, como presença policial sustentável e visível, proteção da população, inclusive nos acampamentos de desabrigados, fazer frente a um possível retorno de maior violência por gangues da região e deter os fugitivos que escaparam com o terremoto (S/2010/200). No entanto, percebe-se, com as descrições dos documentos, que a PNH ainda tinha muita dificuldade em sua atuação. Em 11 de agosto, 7 meses após o terremoto, tinham sido capturados apenas 629 dos 5.409 presos que escaparam em janeiro daquele ano.

Para as eleições que iriam ocorrer em novembro de 2010, a PNH estava capacitando 4.200 agentes para fazer a segurança eleitoral na ocasião (S/2010/446). Dado que, tal evento é periódico, percebe-se com isso a oportunidade de treinar os efetivos nacionais, visto que, nas eleições de 2005 a quantidade de agentes em formação era muito menor.

Apesar da averiguação que começou ser estipulada sobre os antecedentes dos agentes para o recrutamento, muitas falhas ainda ocorriam a respeito da índole dos efetivos incorporados à PNH. Esse fato pode ser compreendido dada a associação de agentes da PNH com o crime organizado, tráfico de drogas, sequestros e roubo à mão armada (S/2011/183). Tais acontecimentos eram preocupantes já em 2011, 7 anos após o início da Missão. Com isso, é possível interpretar, que mesmo alguns anos após o início dos trabalhos da MINUSTAH, a

situação ainda não estava confortável no que se refere à reforma da PNH, como pode ser visto no trecho abaixo:

A PNH continua enfrentando sérios problemas internos, incluindo acusações de brutalidade e cumplicidade com crimes, particularmente relacionados com tráfico de drogas e sequestros. Muitos processos enviados aos tribunais são mal elaborados e várias delegacias nas capitais dos departamentos e nas áreas rurais carecem de pessoal e equipamentos. A reforma de instalações está em andamento, mas sua manutenção é precária. Pequenas delegacias rurais, com áreas de responsabilidade enormes e providas de poucas estradas, dispendo praticamente de nenhum transporte ou pouco combustível, frequentemente dependem da UNPOL para executar suas missões (ESCOTO, 2009, p. 92).

Na visão de Maidana (2012), a MINUSTAH em relação à reformulação da PNH sofria de um disparate, pois ao mesmo tempo em que se obtinha ganho quantitativo, visto a constante formação de cadetes, a falta de qualidade também pairava sobre a situação, dada a questão cultural da violência. Desse modo, segundo o autor, a formação das turmas não obtinha total êxito dados os flagrantes de abuso de autoridade e desrespeito aos direitos humanos.

Por outro lado, podendo ser interpretado como ponto positivo na reforma da PNH foi o olhar atribuído à violência contra a mulher. Entre 2010 e 2011, a MINUSTAH e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres passaram treinamento a instrutores com foco em mecanismos para encaminhar vítimas de violência sexual e de gênero a serviços de apoio tais como, serviços médico, psicossocial e jurídico, dirigido a 49 agentes (44 da Polícia das Nações Unidas e 5 da Polícia Nacional do Haiti) que realizaram patrulhas nos campos de deslocados internos. No entanto, aspecto negativo que cabe ser mencionado aqui, foi o fato de que a PNH deixou de participar de patrulhas em campo de deslocados internos, sob alegação de falta de capacidade suficiente (S/2011/183).

Resultados de ações desencadeadas pela Missão em relação à violência sexual, começaram a mostrar mais resultados em 2011, quando a MINUSTAH estabeleceu um banco de dados para monitorar casos de violência sexual e sexista, além de criar medidas para ajudar a PNH e o judiciário a responder casos de abusos (S/2011/540).

Em 2012, os contingentes da Missão começam a diminuir, devido aos resultados alcançados no país. No entanto, muitas operações contra gangues e de combate ao crime ainda ocorriam, como a Operação Esperança, que foi desencadeada em bairros de alto risco de Porto Príncipe e alcançou, como resultado, a detenção de vários membros de gangues. Além disso,

com essas operações ocorrendo, a MINUSTAH já procurava passar a direção das operações conjuntas à PNH (S/2012/128).

No entanto, dificuldades eram encontradas no sentido de que, a reforma do setor de segurança deveria ser abordada de forma holística, ou seja, integral. Assim, uma instituição precisava ser reconstruída com o mesmo afinco que as demais. Porém, isso não necessariamente aconteceu no caso do Haiti. As instituições judiciais, por exemplo, foram bem menos reestruturadas:

mesmo antes do terremoto de janeiro de 2010, o sistema judicial haitiano apresentava-se como inoperante e com estruturas penais antiquadas, ou seja, sem condições para fazer frente à pressão das gangues. Além disso, a única força de segurança do país, a Polícia Nacional Haitiana (PNH) apresenta déficit de efetivos e equipamentos, além de ser foco da desconfiança da população em função do seu legado de corrupção e implicação com o problema das gangues (Dziedzic e Perito, 2008 apud PINHEIRO, 2015, p. 41)

Em 2012, a PNH contava com 10.106 agentes, entre eles 760 mulheres, enquanto 138 agentes não-recomendados haviam sido retirados da instituição pelo Comitê Conjunto, pois seus antecedentes estavam sendo investigados desde 2006. Em vista ao terremoto de 2010, os acampamentos de Porto Príncipe tornaram-se locais onde a PNH precisava estar atenta para assistência de ocorrências. Em 2012, então foi estabelecida uma delegacia no acampamento Jean Marie Vincent, visto como o mais inseguro da cidade. Neste momento, a MINUSTAH junto com a PNH mantinha patrulhas diárias em 150 acampamentos não-permanentes (S/2012/128).

Em 2012, o Conselho Superior da Polícia Nacional do Haiti aprovou o novo Plano de Desenvolvimento da PNH, para 2012-2016, e previa 15.000 agentes na PNH em 2016 e em setembro foi nomeado um novo Diretor Geral para a Polícia. Além disso, as medidas acerca da averiguação dos antecedentes dos agentes continuavam sendo tomadas e 79 foram de fato despedidos da PNH pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública (S/2013/139).

Apesar de, em 2013, a Missão já estar retirando contingentes gradualmente e, muitos feitos positivos serem destacados, cabe ressaltar que, no que envolve a justiça e a PNH, alguns acontecimentos não pareciam caminhar da melhor forma possível. No que diz respeito à supervisão da PNH, percebe-se, por meio das descrições dos documentos, falhas administrativas. Em 21 de janeiro de 2013, o Ministro da Justiça e Segurança Pública substituiu, de forma inesperada, o Inspetor-Geral, que tinha 9 meses de mandato. Antes de ser demitido, o

Inspetor-Geral conduziu diversas investigações sobre alegações de violações de direitos humanos que teriam sido cometidas por policiais recomendando a demissão de tais agentes. Contudo, o Diretor-Geral da PNH e o Ministro da Justiça não implementaram tais recomendações. Desse modo, é possível interpretar falhas jurídicas dentro de tal instituição.

Como aborda o SGNU em seu Relatório, diante do exposto e ainda aliado ao fato de o Inspetor-Geral estar sujeito à autoridade do Diretor-Geral e ter sido substituído 3 vezes em 12 meses, a independência de tal órgão torna-se duvidosa, de modo a entender, que a PNH estivesse, em tal situação, aparentemente mal assistida (S/2013/139).

Em 2013, já era possível ver a PNH assumindo maior controle do território, visto que as tropas da MINUSTAH estavam em retirada gradual. A PNH assumiu maior responsabilidade de segurança em quatro departamentos desocupados pela MINUSTAH (Grand-Anse, Nippes, Noroeste e Sul). Contudo, a Missão ainda auxiliava em ações robustas, áreas sensíveis e em casos violentos de distúrbios civis. Ainda, eram realizadas as ações conjuntas entre a PNH e a MINUSTAH, como para impedir atividades de gangues e atividades criminais, principalmente ao redor de Porto Príncipe (S/2013/493).

Em 2014, a MINUSTAH ainda realizava patrulhas sem a presença da PNH, fato que permite a interpretação de que a essa altura, a PNH ainda precisava de mais progresso para conseguir arcar com suas responsabilidades e oferecer o mesmo nível de segurança atuando sozinha, haja visto que nesse ano, a Missão completava 10 anos.

Ainda em 2014, em Relatório publicado, o SGNU mencionava a falta de pessoal como um fator pendente para a estabilidade, além da falta de equipamentos e veículos necessários, como desafios que a PNH seguia enfrentando. Diante disso, percebe-se, que mesmo após 10 anos da Missão, ainda não tinha sido alcançada uma estrutura estável para a PNH. Antes do final de 2014, a MINUSTAH tinha realizado 14.981 patrulhas na região metropolitana de Porto Príncipe e 13.604 fora da capital. Porém, mais de 80% delas foi realizada sem a PNH por falta de capacidade e equipamentos suficientes (S/2014/617).

Dado que, em 2014 a proporção de efetivos de polícia por cada 1.000 habitantes era aproximadamente 1,15, enquanto o mínimo recomendado era de 2,22, e ainda contando com o fato de que, a grande maioria dos efetivos concentrava-se na capital, é possível interpretar que o país ainda não possuía padrões satisfatórios de segurança (S/2014/617).

Infelizmente, em 2015 gangues continuavam enfrentando-se pelo controle territorial na capital, principalmente em Cité Soleil. Em relação ao Plano de Desenvolvimento 2012-2016, os resultados pareciam mais animadores, sendo que em menos de dois anos para a finalização

do Plano tinha sido cumprido 52% do mesmo e 69 das 70 atividades encontravam-se em desenvolvimento (S/2015/157).

Como destaque positivo para PNH, em 2015, esta contava com a criação de uma equipe especializada de proteção infantil, além de contar com um aprimoramento da capacidade de inteligência criminal com um novo projeto piloto para coletar, armazenar, analisar e distribuir informações. Feitos como estes somam de maneira positiva para a reforma da PNH.

Em 2016, a PNH contava com 13.200 agentes, não alcançando a meta de 15.000, pois, segundo Relatório do SGNU, o número de cadetes para treinamento foi reduzido com o intuito de melhorar a qualidade. Desse total 1.182 eram mulheres. Ainda nesse ano, a PNH em parceria com a Missão implementava projetos com o cunho de reduzir a criminalidade em lugares como Departamento Oeste, incluindo bairros vulneráveis de Porto Príncipe, como Fort National, Cité Soleil e áreas servidas pelas subestações de Portail St Joseph e Cafeteria (S/2016/753). Com isso, percebe-se que a PNH já entendia o papel ativo que deveria desenvolver na sociedade haitiana.

Em 2017, a taxa de cumprimento do Plano 2012-2016 da PNH era de 64,6%, com apenas 21 das 69 atividades previstas sido cumpridas totalmente e 33 permanecendo em fase avançada, de acordo com o Relatório do SGNU (S/2017/223). Em relação à cobertura geográfica, a PNH estava presente em 261 das 570 subcomunas do país, o que infelizmente, fazia com que em vários municípios, forças de segurança operassem fora da estrutura da PNH e com base jurídica questionável (S/2017/223). Com isso, pode-se interpretar, que a estrutura criada pela MINUSTAH para PNH, bem como seu desenvolvimento, ainda não eram suficientes o bastante para a responsabilidade total em nível nacional territorial.

Vale lembrar ainda, que a PNH é tida como única responsável pela ordem e segurança no Haiti, pois “como o Haiti não possui Forças Armadas ou Guarda Nacional, a PNH tem a dupla missão de zelar pela Segurança Pública e pela defesa e estabilidade do país. Trata-se de um desafio significativo a ser vencido” (CUNHA, 2008, p. 89).

Por fim, em dezembro de 2017, se graduariam efetivos que fariam com que a PNH chegasse ao total de 15.000 agentes. Encerrada em outubro, a Missão deixava um país com 1,51 agentes por cada 1.000 habitantes (12% mulheres) - proporção maior do que a encontrada em 2004, mas menor do que a recomendada -, uma instituição mais fortemente estabelecida e estruturada e com uma infraestrutura mais equipada do que a de 13 anos antes. Contudo, ainda assim, o país não poderia ser visto como um lugar com total estabilidade e condições ideais de segurança no que se refere à sua única força de segurança nacional.

3.3 SISTEMA DE JUSTIÇA

Após a leitura dos documentos, o sistema de justiça do Haiti pode ser visto como um dos que contou com menos avanços durante a ação da MINUSTAH no que se refere à reforma do setor de segurança, com ações executadas de forma lenta e desintegrada. Pior do que isso é o fato de que tal situação resultava em um desenvolvimento ruim não só em questões judiciais, mas atingia também setores como o penitenciário e a PNH, além de questões de direitos humanos.

Tal setor carecia de capacidade institucional e recursos, ficando por algum tempo com tribunais paralisados e magistrados não retornando ao trabalho, além de ter uma capacidade territorial limitada (S/2004/300). Tais fatores prejudiciais seguiram sendo obstáculos durante toda a reforma enquanto a Missão esteve no país. Diante disso, a confiança da população no sistema judicial, ao invés de aumentar só diminuía.

A reforma de tal instituição caminhou de forma lenta, inclusive, por parte do governo haitiano, visto que, enquanto Governo Transitório, pouco foi feito para apurar casos de violações de direitos humanos por parte da PNH. Além disso, situações como execuções sumárias, prisão preventiva prolongada e detenções arbitrárias (S/2005/313), que eram fatos recorrentes em 2004 quando a Missão chegou ao país caribenho, continuaram acontecendo por muito tempo. Mesmo que não sendo democraticamente eleito, mas como Governo Transitório, tais violações deveriam receber atenção por parte do governo. Tais ações reforçariam o auxílio na busca de combate às violações de direitos humanos. Porém, “a falta de vontade política de sucessivos governos do Haiti tem sido o principal fator de insucesso da reforma dos sistemas judicial e penal” (ESCOTO, 2009, p. 97).

Exemplos de tais fatos foram as prisões do ex-primeiro-Ministro Yuon Neptune e do ex-Ministro do Interior Jocelerme Privert, presos já em 2004 e que em 2005 ainda não haviam sido julgados, recorrendo à greve de fome como forma de manifestação. Outras situações que causavam espanto já no desenrolar da Missão eram fatos como a decisão da Suprema Corte em anular a condenação e conceder liberação a 14 pessoas que teriam sido acusadas de assassinatos de seguidores do ex-presidente Aristide em 1992 (S/2005/313).

As dificuldades que impediam maiores feitos positivos no setor judicial podem também ser ligadas ao fato de que mesmo com o Governo Transitório estabelecido havia ainda determinada instabilidade no país. A viabilidade para resultados em uma reforma depende

também “do ambiente político e precisa ser ligada a reformas mais amplas no Estado que criam as bases para os processos de transformação. Inclui os diálogos nacionais, os esforços de reconciliação e iniciativas de justiça transitória, dentre outros” (AGUILAR, 2014, p. 80).

Em 2005, alguns avanços pareciam acontecer quando um novo gabinete que incluía novos ministros de justiça e segurança pública foi constituído, em 22 de junho (S/2005/631). Além disso, em julho, o Ministro de Justiça criou uma Comissão Especial de Detenção, a qual trataria de questões de prisão preventiva. No entanto, o órgão já não atuava mais em fins de setembro do mesmo ano. A MINUSTAH, em tal ocasião buscou instituir medidas que pudessem auxiliar as autoridades nacionais, como quando estabeleceu por meio de listas de internos 458 dos quais haviam cometidos delitos leves e podia-se analisar tais casos em liberdade condicional. Com isso, em 2005, 55 detidos haviam sido liberados. Em dezembro do mesmo ano, o GT aprovou um decreto sobre o Conselho Superior de Magistratura, o qual estabelecia inspeção judicial e previa medidas disciplinares para os magistrados (S/2006/60).

Tais ações ainda pareciam inexpressivas para o setor, visto tamanhas necessidades pelas quais passava o Haiti e a real demanda judicial que o país demonstrava. Ainda assim, tal setor recebia menos atenção do que deveria, até mesmo pelos objetivos da Missão, inclusive, foi somente em 2006 que o setor começou a aparecer como um tópico nos relatórios da ONU.

Em tal ano, após análises feitas pela MINUSTAH foi destacado que muitos casos não eram processados de acordo com os padrões internacionais e as poucas decisões judiciais emitidas ainda raramente eram executadas. Além disso, outros sinais de grandes falhas no sistema de justiça eram percebidos dentro do território haitiano, como o fato de tal sistema não ser acessível a muitos cidadãos dadas as grandes distâncias dos tribunais somadas à falta de recursos humanos e materiais, informações públicas e ainda um sistema de assistência jurídica (S/2006/60).

Tais fatores negativos, aliado à corrupção ainda existente dentro do setor de justiça e a excessiva dependência do poder executivo para as tomadas de decisões intensificavam ainda mais o problema e retardavam seu desenvolvimento. Diante de tal situação, em que a justiça soava até mesmo como arbitrária, pouco podia-se contar com a lei dentro do país, as penitenciárias encontravam-se lotadas, visto que os julgamentos não ocorriam e as prisões preventivas continuavam prolongadas. Desse modo, percebe-se que o pouco que existia de justiça era ainda injusta e imparcial. Para Maidana (2012):

não somente a polícia deve ser estruturada adequadamente, mas também as questões que envolvem as LEAs, ou seja, os sistemas carcerários e judiciais. Volta-se àquela questão em que se prendem os infratores, todavia, não se tem quem os julguem ou o

próprio sistema judiciário como um todo não funciona. Quando isso ocorre, tem-se mais um fator de descrédito que se refletirá na operação (MAIDANA, 2012, p. 176).

Embora até então poucos resultados fossem vistos, algumas medidas eram tomadas. Exemplo disso foi um programa iniciado pela MINUSTAH em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2006, para auxílio nas práticas judiciais. Tal Programa tinha como objetivo o treinamento de juízes de paz em várias regiões do país, além de seminários sobre prisão preventiva prolongada. Ainda assim, as penitenciárias continuavam lotadas. Outra busca de capacitação foi em parceria da MINUSTAH com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) para aprimoramento das autoridades judiciais com relação à justiça de menores em conflito com a lei.

Apesar de tais treinamentos, a exemplo dos juízes de paz, a questão haitiana reflete complicações até mesmo com o que pode-se considerar pessoal qualificado, pois de acordo com Egset e Kuttner (2007 apud GLÓRIA, 2013) os juízes de paz no Haiti acumulavam funções em diversas áreas, como civil, criminal e extrajudicial, além de julgar infrações menores, mediar casos, tomar depoimentos e encaminhar os casos para o Ministério Público. Além disso, o que agrava a situação é o fato de tais juízes de paz não possuírem licenciatura em Direito, o que dá margem para que em muitos casos não atuem da melhor forma possível.

Somente em 2006 foi adotado um plano estratégico para reformar o sistema judicial. Além disso, no mesmo ano o Ministério de Justiça elaborou 3 projetos de leis que visavam reforçar o sistema judicial. Tais leis foram aprovadas em 2007, sendo elas relativas à independência do judiciário, o estabelecimento do Conselho Superior do Poder Judicial e da Escola de Magistratura e ao Estatuto dos Magistrados (S/2008/202). Tais leis foram vistas como a pedra angular da reforma judicial, uma vez que previam medidas de supervisão e disciplina, gestão, um sistema único de treinamento de magistrados bem como ajustes de salários e condições de trabalho do judiciário.

A Missão, em parceria com associados bilaterais colaborou, ainda em 2006, para a capacitação de 250 juízes e 70 promotores públicos (S/2006/1003). À essa altura, então percebe-se que o sistema judicial começava engatinhar rumo à uma melhora, ainda que mesmo com a execução de tais projetos de desenvolvimento, percebe-se resultados muito pequenos, visto que os problemas destacados inicialmente, como o grande contingente de reclusos nas penitenciárias, muitas vezes sem julgamento e com prisão preventiva prolongada, continuavam.

Referente à atenção dada pela Missão ao setor de justiça, somente a partir de 2007 foi que o setor passou a ser abordado como um tópico exclusivo nos relatórios da ONU. Outro avanço percebido foi de âmbito interno. Em março de 2007, já no governo do presidente eleito, René Préval, foi estabelecido um comitê especial sobre a reforma judicial. Além disso, percebe-se que a MINUSTAH já prestava auxílio em outras questões dentro do sistema de justiça, como auxiliando o Ministério de Justiça e Segurança e Pública, com iniciativas para profissionalizar os agentes judiciais, com programas de assessoramento e certificação e com apoio às iniciativas governamentais (S_2007_503).

Em relação à ampliação do acesso ao sistema de justiça para a população, a MINUSTAH começou a mostrar resultados positivos em 2008, o que pode ser exemplificado com a criação de escritórios de assistência jurídica em Cité Soleil, um dos lugares mais conturbados de Porto Príncipe (S/2008/202). Além disso, também foram implantados outros escritórios em lugares fora da capital, como Port de Paix, Jacmel, Les Cayes e Jérémie (S_2008_586).

Ainda assim, apesar de tais avanços, a reforma desencadeada no sistema judicial ocorria de forma lenta e deixando muito por fazer. De acordo com o relatório do próprio SGNU, avanços previstos ainda para 2008 não se realizaram, como o estabelecimento de 160 novos tribunais que não tiveram progresso naquele ano, nem ainda o estabelecimento de câmaras especializadas (S/2009/129). Tais indícios, 4 anos após o início da Missão, mostram a forma desigual com que eram estabelecidas a reforma dentro do setor de segurança, não ocorrendo até então de forma integral.

Percebe-se durante o processo de reforma do sistema judicial, percalços à realização de objetivos básicos que resultariam em maior benefício, mas que, no entanto, continuavam sendo obstáculo no meio do processo. Exemplo disso é o fato de que em 2009 a atuação do Conselho Superior do Judiciário caminhava de forma tão lenta que a inspeção do sistema judiciário, que deveria ficar sob responsabilidade do Conselho, ainda era responsabilidade direta do Ministério da Justiça, o qual fortalecia sua própria unidade de inspeção. Tal fato reflete a falta de direcionamento para a divisão do trabalho dentro do sistema de justiça, o que retardava a realização de outros processos, bem como a atuação jurídica de maneira completa.

Ainda assim, a inauguração da Escola de Magistrados, em março de 2009, refletiu uma realização importante para o país, visto que com isso, seria nomeado e preparado pessoal para a realização de diversas funções judiciais importantes. Desde seu início já havia a realização de treinamento para juízes de paz, o que fez com que naquele ano o país contasse com 470 juízes,

Além disso, até 2009, outros escritórios de assistência jurídicas tinham sido abertos, como em Croix des Bouquets, Fort-Liberté e Gonaïves, contando com 10 até aquele momento (S/2009/439).

Os danos causados pelo terremoto de janeiro de 2010, fez com que a reforma do setor de justiça, que já acontecia com enormes entraves, tivesse seu desenvolvimento ainda mais prejudicado. Grande parte do trabalho da Missão foi suspensa, visto a perda de pessoal, uma vez que o terremoto atingiu gravemente o país e fez milhares de vítimas, bem como pelos danos causados na infraestrutura.

Desse modo, o trabalho da Missão em tal setor praticamente voltava aos pontos iniciais em diversos casos. Com isso, intensificam-se os esforços para o recrutamento de juízes, promotores e secretários de tribunais, além do que, a Missão nessa área precisou prestar assistência na recuperação de documentos e arquivos. Porém, as melhoras judiciais ainda no ano de 2010 continuaram sendo realizadas de forma custosa, exemplo disso é o fato de que, apesar de em setembro o Tribunal de Porto Príncipe ter voltado a funcionar em instalações provisórias, o Tribunal de Cassação ainda não estava em funcionamento por não ter suas vagas preenchidas, ainda que o processo de certificação de membros tivesse sido concluído há mais de um ano. Isso evidencia os baixos resultados que eram obtidos na reforma judicial.

Com o terremoto, viu-se ainda a necessidade do estabelecimento de novos escritórios de assistência jurídicas para desalojados em Porto Príncipe. Diante disso, foram estabelecidos novos escritórios dentro e fora da cidade, como em Bel Air, além de Cap-Haïtien. Ainda que benéfica, tal situação remete a outro problema. Com maior assistência jurídica, mais fatos seriam apurados e mais prisões preventivas aconteceriam, o que aumentava a lotação nas penitenciárias. Diante disso, percebe-se que a MINUSTAH agiu de forma preventiva, desenvolvendo, em conjunto com o PNUD, projetos para aumentar a capacidade do setor de justiça, de modo que salas adicionais e unidades judiciais foram estabelecidas (S/2010/446).

Em 2011, a Missão parece ter norteado de forma mais profunda o auxílio para o sistema judicial. Alguns magistrados foram enviados para a França para receber treinamento para atuação. Além disso, a MINUSTAH prestou assistência técnica na reforma dos códigos penal e de processo penal, os quais são de suma importância para a aplicação da lei dentro do país. Dado que, problemas como a superlotação nas penitenciárias e as prisões preventivas prolongadas continuavam (problemas esses que, como já mencionado aqui, eram recorrentes no país desde o início da Missão), a MINUSTAH enviou funcionários em tempo integral para

a Escola de Magistratura e para o Ministério Público para trabalhar auxiliando a questão de prisão preventiva prolongada.

Além disso, com o apoio da Missão outros 8 escritórios de assistência jurídica foram abertos. Tal fato foi um resultado fortemente positivo, embora tardio, uma vez que, só em 2011, todos os distritos judiciais foram contemplados com o auxílio dos escritórios. Ainda assim, não se deve negar o fato de que tais fatores resultam em melhoria para o sistema de justiça. De acordo com Corbellini (2009, p. 126), “o fortalecimento do judiciário é necessário para a manutenção da lei, da ordem e da segurança pública no Haiti”. Além disso, nesse ano a Missão havia construído três novos edifícios para os tribunais de paz.

Em 2012, a Missão começou dar mais ênfase na transição gradual dos assuntos abordados para as autoridades nacionais. Foi nesse ano que os contingentes começaram a diminuir em número no país. Em janeiro, com a participação da MINUSTAH, o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabeleceu um grupo de trabalho de transição com o intuito de preparar um plano de desenvolvimento de assistência jurídica. Além disso, em parceria com o PNUD, a MINUSTAH realizou workshops em Croix des Bouquets e Jérémie para treinamento de policiais, magistrados e promotores, incluindo quatro mulheres, sobre técnicas de investigação em casos de agressão sexual (S/2012/128).

Novos resultados começaram a aparecer, demonstrando que embora iniciada em 2004, só a partir de 2011 a reforma do sistema judicial teve maiores resultados. Exemplos de tal percepção são os fatos de que em 2012, o PNUD e a MINUSTAH, juntos, forneceram treinamento sobre técnicas de investigação e procedimentos de identificação judicial para magistrados locais, além de policiais e funcionários da administração penitenciária. Além disso, com a execução de 17 projetos de impacto rápido foi possível a construção e reabilitação de tribunais no Haiti, além do fornecimento de equipamentos de escritório. Ainda, 26 unidades pré-fabricadas para tribunais e cartórios civis em todo o país foram instaladas e o prédio do Instituto de Medicina Legal foi concluído. A Missão auxiliou também com assistência técnica na redação da nova base jurídica do Instituto (S/2012/678).

Mesmo com realizações positivas na área judicial, como as destacadas anteriormente, muitas questões ainda não geravam resultados satisfatórios. O Conselho Superior do Judiciário ainda não conseguia ter uma atuação proeminente em 2012. Segundo relatório de 2013, do SGNU, pessoas nomeadas para compor o Conselho ainda careciam de qualificação e experiência jurídica necessárias (S/2013/139). Ainda assim, a MINUSTAH auxiliava o órgão na elaboração de regulamentos internos e no desenvolvimento de um processo referente a

reclamações sobre irregularidades na conduta judicial. Percebe-se então, que mesmo dada a importância de tal órgão para o setor judicial, este teve pouco desenvolvimento e rasos resultados iniciais, mesmo com a assistência da MINUSTAH.

Algumas situações de dualidade entre as realizações de projetos da MINUSTAH pareciam não ser acompanhadas pelas autoridades internas do Haiti, ainda em 2013. Isso é perceptível dado o fato de que observando a dificuldade das autoridades em investigar atos violentos e processar criminosos, pelo fato de a coleta de evidências ser insatisfatória, a Missão financiou a reconstrução do Instituto Forense, no entanto o Ministério da Saúde Pública e População e o Ministério da Justiça e Segurança Pública ainda não haviam tornado o Instituto operacional.

Somente em 2013 também o Conselho Superior do Judiciário tomou iniciativas para exercer sua autoridade, preparando um plano de trabalho e objetivando reduzir a interferência política nos assuntos judiciais. No entanto, percebe-se que embora já atuasse em sua função, as imposições do Órgão não eram sempre respeitadas, dado que, por exemplo, continuavam a elaborar relatórios sobre a nomeação de juízes da paz sem seguir os requisitos legais, propostos pelo Conselho (S/2013/493).

As prisões preventivas prolongadas, que são problemas no Haiti desde o início da MINUSTAH, receberam um pouco mais de atenção em 2014. Além de um novo software para o registro de casos e gerenciamento de dados, a Missão junto com autoridades locais, concentrou sua assistência em Porto Príncipe, Les Cayes e Cap Haïtien, fornecendo apoio para facilitar o diálogo entre os promotores, tribunais e a PNH para desenvolver planos de trabalho para lidar com casos judiciais e realizar mais audiências regulares. Percebe-se que tais ações parecem ocorrer de maneira tardia, visto que foram implementadas 10 anos após o início da Missão para problemas que já eram graves em 2004.

Novos escritórios de assistência jurídica continuaram sendo financiados pela Missão, como no norte e no sul do país, o que pode ser visto como resultado positivo. Além disso, a pedido do Ministério da Justiça, a MINUSTAH e o PNUD concederam consultoria internacional para apoiar o desenvolvimento de um plano nacional de assistência jurídica, bem como, a elaboração de leis sobre o acesso à justiça.

Com tais avanços o setor de justiça parecia estar cada vez melhor e sendo fruto de uma reforma cada vez mais consolidada. Em junho de 2015, inclusive, quatro novos escritórios de assistência jurídica foram abertos em Miragoâne, Anse à Veau, Gonaïves e Mirebalais, totalmente financiados pelo governo. Entretanto, apesar de tais avanços, a independência do

judiciário ainda era fruto de críticas e manifestações por meio da opinião pública, a qual manifestou insatisfação após duas pessoas acusadas de sequestro, assassinato, lavagem de dinheiro e crime organizado terem sido rapidamente julgadas e absolvidas sem seguir os procedimentos estabelecidos (S/2015/667).

Em 2016, um ano antes do encerramento da Missão, a MINUSTAH ainda se mostrava engajada em diversos âmbitos da reforma, ainda que com seu contingente reduzido. A Missão apoiava, neste ano, a organização de oficinas para fortalecer a capacidade dos atores da justiça criminal como em relação a processos de julgamento, *habeas corpus* e arquivos de processos. Projetos realizados em 2016 forneceram apoio logístico e material aos tribunais de primeira instância e tribunais de paz em Les Cayes e Porto Príncipe (S/2016/753).

No entanto, é intrigante o fato de que um ano antes da Missão ser encerrada, 6 dos 12 postos da Suprema Corte do país ainda estavam vazios e o presidente da suprema corte continuava a exercer seu cargo com mandato expirado em 2015, visto que o Conselho Superior do Judiciário não havia aprovado regras para avaliar novos juízes. Além disso, a comissão mista de investigação de antecedentes não possuía fundos para concluir o trabalho de certificação de juízes. Tais fatos demonstram a má administração judicial que ainda acontecia após 12 de MINUSTAH e um ano antes do encerramento da mesma.

Em 2017, no último relatório publicado pelo SGNU, questões como a prisão preventiva prolongada e a superlotação nas penitenciárias, as quais refletiam diretamente em más condições de direitos humanos continuavam sendo problemas mencionados, mesmo 13 anos após a Missão.

3.4 SISTEMA PENITENCIÁRIO

No mesmo ritmo do sistema de justiça, o penitenciário também teve um desenvolvimento lento, pouco expressivo e com problemas que seguiram constantes em todo o processo de atuação da MINUSTAH. Logo no início da Missão, a situação era de um sistema penitenciário lotado, com baixa infraestrutura, pouco pessoal especializado e suficientemente treinado e com práticas que soavam como agressões aos direitos humanos.

De acordo com o primeiro relatório da Missão, 80% dos reclusos estavam em prisão preventiva, em 2004 (S/2004/300). Dada a não interação de um desenvolvimento conjunto, como já mencionado anteriormente, a falta de atuação de outros setores, como o de justiça, prejudicava o desenvolvimento do sistema penitenciário. Por muito tempo as prisões seguiram

lotadas, com prisões preventivas prolongadas e sem pessoas especializadas que pudessem julgar tais casos.

Já no início da Missão foi estabelecida uma Brigada Especial de Investigação Conjunta, a qual identificava casos de supostas violações de direitos humanos. Em 2005, o GT estabeleceu uma comissão nacional *ad hoc* para tratar de questões pré-julgamento prolongadas, além de uma comissão de revisão de detenções em Porto Príncipe. Além disso, foram iniciadas as reformas de prisões em Hinche e Mirebalais e lançados os primeiros julgamentos do júri em Gonaïves, Hinche, Les Cayes e Fort-Liberté (S/2005/631).

No entanto, apesar de avanços isolados que aconteciam no sistema penitenciário, o fraco desempenho de tribunais e magistrados fazia com que o sistema carcerário estivesse cada vez mais cheio e com casos que não eram processados no devido tempo. Aliado a isto, somasse o fato de que com mais patrulhas e treinamentos oferecidos para a reforma da PNH, era frequente a chegada de novos presos. Em janeiro de 2006, tinham 3.700 reclusos em todo o país, acusados tanto de delitos graves quanto leves, mais de 90% destes se encontravam em prisão preventiva ou à espera de julgamento (S/2006/60).

A situação era tão grave, que em 2006, 100 reclusos foram colocados em liberdade, sob a decisão de alguns juízes do país, para reduzir a superlotação, dado que, até mesmo as celas de delegacias estavam sendo utilizadas para alojar detidos por longos períodos (S/2006/592). Tais cenários mostram o quão grave era a situação, mesmo após dois anos de início da Missão e sem grandes desenvolvimentos para o sistema penitenciário.

Em dados, a situação parece ainda mais grave. Em 2007, mais de 6 mil detentos ocupavam 17 prisões, as quais, segundo normas internacionais, não deveriam ter mais que 1.088 presos. A Penitenciária Nacional de Porto Príncipe matinha 2.700 detidos, em 2007, com uma instalação com capacidade para 800 (S_2007_503).

Uma Comissão, criada em 2007, para tratar de prisões preventivas, já trazia resultados, como a liberação de 150 pessoas em seu primeiro informe. Com o alto número de prisões preventivas, os trabalhos da Comissão podem ser vistos como um projeto de auxílio positivo. No entanto, ainda geravam baixos resultados.

De acordo com Maidana (2012), para o fortalecimento do Estado de Direito e suas instituições devem ser instituídas as chamadas ‘Agências de Aplicação da Lei’²⁸ (LEA, na sigla em Inglês), de modo que, sem estas pode ocorrer a incapacidade da continuidade de

²⁸ No original: *Law Enforcement Agency – LEA*.

implementação da lei e da ordem no âmbito interno. No entanto, se existe, mas se encontra em situação precária:

dificulta e compromete toda a questão de manutenção da ordem pela falta de uma ou outra parte. Prende-se, mas não se pode detê-lo por falta de cárceres, ou se prende, contudo não há meios ou leis para julgar os presos, ficando detidos por tempo indeterminado, prejudicando a imagem e a credibilidade de todo o processo de paz (MAIDANA, 2012, p. 126).

Em 2007, foi desenvolvido pela Administração Penitenciária Nacional, com o auxílio da MINUSTAH e do PNUD, um plano estratégico de reforma penitenciária para os cinco anos seguintes. O Plano destacava 6 elementos: a) a consolidação da segurança nas instalações prisionais; b) a melhoria das condições nas prisões; e c) a melhoria das condições de trabalho do pessoal; d) profissionalização do pessoal; e) reestruturação do sistema penitenciário; e f) a reabilitação e reintegração social dos presos (S_2007_503_S).

Ainda que o desenvolvimento do Plano tenha sido seguinte à sua elaboração, os problemas recorrentes do setor penitenciário continuavam acontecendo. Em 2008, a Penitenciária Nacional de Porto Príncipe contava com 3.239 reclusos em espaços com capacidade para 438 (S/2008/202)

Dado o crescente aumento dos números de presos nas penitenciárias, o Ministério Público, começou tomar certas medidas, como intensificar o apoio da Comissão Consultiva sobre Prisões Preventivas Prolongadas, reduzir a duração média de períodos de custódia e aumentar o número de audiências (S/2008/202).

É possível interpretar aqui que tais medidas refletem em resultados positivos, dada a situação em que se encontrava o país, e em especial o sistema carcerário. Ainda assim, não parecem medidas suficientes e que acompanhassem o desenvolvimento de outras instituições, como por exemplo, a PNH, de modo que se desenvolviam de forma desproporcional.

Em 2008, sem maiores avanços, o número de detentos aumentava frequentemente. De acordo com relatório do SGNU, em julho daquele ano, 7.530 presos, em 17 prisões, ocupavam uma área de 4.884 metros quadrados. A situação é caótica quando no próprio relatório da ONU assume-se que tal situação se encontrava totalmente fora dos padrões internacionais, que é 2,5 m² por preso, enquanto que na Penitenciária Nacional de Porto Príncipe, 3.793 reclusos ocupavam uma área de 1.995 metros quadrados, resultando em 0,5 metros quadrados por prisioneiro (S_2008_586).

Dados tais fatores, em fevereiro de 2008, começaram restaurações com o intuito de aumentar o espaço das celas nas prisões de Hinche (Departamento Central) e Carrefour (Departamento Oeste, próximo a Porto Príncipe), além da construção de quatro novas celas em Cap Haïtien. Além disso, com uma formação de 227 novos oficiais, em julho de 2008, sendo 19 mulheres, houve um aumento de pessoal do sistema penitenciário. Tal grupo foi o primeiro a se capacitar desde 2001. Desse modo, naquele momento o sistema carcerário contava com 742 oficiais para um total de 7.530 detentos, o que parece muito aquém do necessário.

Ainda que houvesse apoio bilateral para o desenvolvimento da Missão e o governo já estivesse financiando parte da reconstrução das prisões de Hinche e Carrefour, a etapa posterior de tais reconstruções havia sido interrompida por questões orçamentárias (S/2009/129). Tal cenário contribui para uma percepção de que a distribuição orçamentária tenha sido desigual entre os órgãos do setor de segurança haitiano. Tal situação é extremamente complexa, dado que, segundo Corbellini (2009) “o fortalecimento das instituições do Estado depende essencialmente de financiamento externo” e ainda “tanto a reforma do judiciário e do sistema prisional, quanto a própria reestruturação da PNH e a desmobilização de antigos combatentes carece de investimentos e iniciativas proveitosas” (CORBELLINI, 2009, p.135).

No final de 2008, a superlotação ainda era constante, incluindo longos prazos de prisão preventivas para menores, os quais ficavam detidos com adultos em penitenciárias como de Gonaïves e Delmas 33 (perto de Puerto Príncipe). Tal situação era preocupante na época, inclusive por questões de direitos humanos, resultando em projetos desenvolvidos em conjunto pela MINUSTAH, PNUD e UNICEF, com vistas a solucionar tais problemas.

Em 2008, 95 inspetores e supervisores penitenciários haviam sido treinados pela MINUSTAH em operações penitenciárias e resposta a emergências. Além disso, um tribunal para menores foi estabelecido em Cap-Haitien, no mesmo ano. É possível interpretar que ações como estas resultavam positivamente não só para o sistema penitenciário, mas para o setor de segurança como um todo, além de questões de direitos humanos.

Em maio de 2009, foi instituído um novo presídio em Croix des Bouquets (próximo a Porto Príncipe). No entanto, apesar de tais avanços e do aumento do número de prisões, o número de reclusos também aumentava consideravelmente. No segundo semestre de 2009, 8.790 reclusos ocupavam 17 prisões, em 4.884 metros quadrados. Tal cenário pode ser compreendido dado o fato de que a reforma do setor de segurança parecia continuar ocorrendo de maneira desigual. Com base nos documentos, é possível interpretar, que com o maior treinamento da PNH, maior era número de prisões que aconteciam diariamente. Por outro lado,

o sistema judicial, com um desenvolvimento lento e completamente insatisfatório, não conseguia acompanhar tal fluxo, resultando em um sistema carcerário lotado e com prisões preventivas prolongadas, mesmo 5 anos após o início da Missão.

Mesmo que, aplicando medidas para auxiliar a supervisão de casos de pessoas que estavam em prisão preventiva, os números não diminuam, sendo dessa forma aparentemente, medidas rasas e insuficientes para o sistema carcerário. De acordo com Corbellini (2009) a MINUSTAH precisaria:

fornecer ao governo haitiano o apoio necessário para a reforma de elementos básicos dos setores de justiça e de correções, por meio da prestação de assistência técnica para revisar a legislação relevante, da provisão de peritos, bem como da identificação e da implementação de mecanismos para acessar o problema da superlotação nas cadeias (CORBELLINI, 2009, p. 126).

Em 2010, após o terremoto que atingiu o país em janeiro, três aspectos prioritários foram estipulados pela MINUSTAH. Seriam eles garantir a segurança das prisões onde ainda existem presos, para evitar outras fugas; garantir o bem-estar dos presos, fornecendo-lhes comida, água e serviços médicos, e reconstruir a infraestrutura da prisão para restaurar a capacidade de detenção. A Missão colaborou com a reabilitação de três prisões que foram danificadas, com o aumento da capacidade de detenção em condições de segurança, de acordo com os padrões mínimos internacionais, e no apoio da administração e planejamento em matéria prisional (S/2010/200_S).

As fugas que aconteceram em janeiro de 2010, deram-se em um contexto de instabilidade devido ao terremoto, no entanto, já aconteciam nos anos anteriores. De acordo com Glória (2013, p.55), as fugas em massa das prisões no país eram comuns e “a razão para tal ocorrência se deve a uma guarda mal treinada, corrupção, superlotação e prisões que não oferecem mínimas condições de sobrevivência”.

Diante de tal situação, outro problema surgia no país, pois “devido a esse fenômeno natural, grande parte da população carcerária, composta por líderes de gangues e seus membros, encontraram a liberdade em meio ao caos do momento”. Desse modo, tais indivíduos voltavam a se estabelecer pelo país, muitas vezes, reincidindo nos conflitos e na formação de gangues (MAIDANA, 2012, p. 171).

Em relação ao prosseguimento para a reforma do setor penitenciário, de acordo com o primeiro relatório do SGNU após o terremoto, as metas estabelecidas para o setor, estipuladas no Plano de Desenvolvimento 2007-2012, foram redirecionadas. Além disso, buscar-se-ia

garantir a segurança nas prisões e o bem-estar dos reclusos, dados os imensos danos na infraestrutura das prisões e nas instalações administrativas, que haviam reduzido o espaço das celas, que já eram pequenos, dado o número de detentos.

No entanto, tal tarefa não seria fácil, dadas as perdas de pessoal, vítimas do terremoto bem como, a perda de diversos arquivos. Com isso, percebe-se já em 2010, uma mobilização para o treinamento de 300 novos funcionários de prisões, o aumento do espaço nas celas e maiores registros de reclusos (S/2010/446).

No início de 2011, uma iniciativa da MINUSTAH junto com a Direção Administrativa Penitenciária e com governos do Canadá, Japão, Noruega, Reino Unido, e Irlanda do Norte, Estados Unidos e outros associados, desenvolveu projetos de infraestrutura em todo o país para reduzir a superlotação nas prisões e melhorar as condições dos reclusos. Como resultado, o espaço das celas aumentou em 15%, sendo 0,6 metros quadrados por detento (S/2011/183). No entanto, apesar de tais medidas ainda se encontrava abaixo do padrão internacional que é de 2,5 m².

Alguns avanços para solucionar o principal problema do sistema carcerário, (as superlotações), foram desencadeados e até o início de 2011, 209 detentos haviam sido liberados. Além disso, outros avanços seguiram na área de qualificação de pessoal, com o treinamento de 10 instrutores para a Direção de Administração Penitenciária. No entanto, outros problemas começaram a ser destacados em 2011, como a falta de comida nas penitenciárias, devido a problemas contratuais do Ministério da Justiça com fornecedores (S/2011/183).

A partir de 2011, percebe-se, com base nos relatórios da ONU, uma desaceleração nos avanços de reformas administrativas, as quais eram necessárias para garantir melhorias sustentáveis (S/2011/540). Somado a isso, afirmou-se também em relatório maiores incidências de violações de direitos humanos nas prisões do país, sendo necessária por diversas vezes a intervenção da MINUSTAH. Entende-se, com a análise de tais fatos, que o desenvolvimento do sistema penitenciário, ficou ainda mais prejudicado após o terremoto de 2010.

Ainda assim, a Missão em conjunto com outros apoiadores pareciam se mostrar de forma mais atuante. Em 2011, a MINUSTAH disponibilizou engenheiros que atuavam para melhorar a infraestrutura carcerária e aumentar a capacidade das penitenciárias. Com tais iniciativas, as celas haviam aumentado cerca de 28% em superfície até aquele ano. Além disso, especialistas jurídicos prestavam apoio a funcionários de prisões e também do poder judicial do Haiti na revisão das causas de reclusos detidos ilegalmente. Naquele ano 469 pessoas tinham sido liberadas após as análises. Além disso, no que se refere à infraestrutura, foram criadas,

com o auxílio do PNUD, instalações de capacitação para a administração penitenciária, além do que, foi aberto, em Porto Príncipe, um centro de reabilitação para menores e as bases de seguimento para detidos foram fortalecidas (S/2011/540).

Observou-se que, em 2012, ano que seria o último do plano de desenvolvimento proposto para 2007-2012, mas que praticamente foi deixado de lado após o terremoto de 2010, alguns avanços ocorriam, mesmo que devagar. Houve a liberação de outros detentos, após a análise dos casos, além da realização de projetos que contribuíram para melhores condições de trabalho e de estadia nas prisões de Les Cayes e Grande Rivière du Nord. Além disso, teve a capacitação para técnicas de interrogatório, revista e uso de algemas direcionada a agentes penitenciários. Entre 2012 e 2013, ainda houve a elaboração das políticas operacionais padrão para o sistema penitenciário, realizadas com o apoio da Missão, a inauguração de um novo presídio em Croix des Bouquets e a construção da nova sede da Administração Penitenciária (S/2013/139).

No entanto, apesar de tais feitos serem positivos e refletirem como desenvolvimento para o sistema carcerário é intrigante o fato de que, em 2012, ano em que os contingentes das MINUSTAH já começavam a deixar o país, problemas iniciais do sistema penitenciário haitiano ainda eram frequentes, como a superlotação, uma gestão deficiente, prisão preventiva prolongada e ainda escassez de alimento e água. Em 2013, continuavam as implantações de escritórios de assistência jurídicas, os quais ajudavam nas questões de análise de casos referente à prisão preventiva, no entanto, os documentos sugerem, que os números não pareciam diminuir.

Em 2014, ano em que o sistema carcerário tinha uma taxa de superlotação, de aproximadamente 172%, com uma população carcerária de 10 mil reclusos, com capacidade para 5.958, a MINUSTAH auxiliou no desenvolvimento de um plano de segurança penitenciária, além de outras ações positivas, como o aumento de postos de controle e atividades de inteligência para o setor. No entanto, os principais problemas referentes ao sistema penitenciário também continuavam. É possível perceber que embora ações positivas fossem desencadeadas, outras questões não eram remediadas para evitar, por exemplo, a superlotação nos presídios. Pode-se inferir em tal questão, por exemplo, o fato de o sistema judicial também seguir com uma reforma deficiente.

Até 2015, os cinco escritórios apoiados pela MINUSTAH, em Porto Príncipe, já somavam 3.929 casos tratados, com a liberação de 1.462 pessoas. No entanto, neste ano, a taxa de prisão preventiva, tinha diminuído a uma taxa praticamente imperceptível, de 72,8% para

71,5% (S/2015/667). Dado o alto número de detidos, a superlotação continuava sendo problema nos presídios.

Em 2016, um ano após o encerramento da Missão, a MINUSTAH ainda auxiliava o sistema penitenciário na melhoria dos serviços, como no cumprimento das normas de direitos humanos, bem como, com treinamentos para o tratamento de detentos. No entanto, a dificuldade com a contratação de pessoal ainda era um problema, visto que, havia 1.498 funcionários penitenciários para uma população carcerária de aproximadamente 11 mil reclusos.

Em 2017, a MINUSTAH deixou o país com diversos benefícios realizados durante os 13 anos da Missão. No entanto, problemas que constavam desde a chegada dos primeiros contingentes em 2004, também ficaram no país. Com uma população carcerária de mais de 11 mil detentos, 74% destes em espera de julgamento, as superlotações continuavam como um problema recorrente de tal instituição.

3.5 FORÇAS ARMADAS

Ao iniciar a Missão no Haiti, em 2004, as forças armadas do país já não operavam há quase 10 anos, visto a dissolução das forças, feita pelo ex-presidente Aristide, em 1995. No entanto, o cenário do país em relação a este assunto ainda era de instabilidade, pelo fato de que muitos ex-militares ainda se negavam a reconhecer a extinção das forças, principalmente porque em relação ao assunto ainda não havia tido emendas na Constituição.

Ainda em 2004, o Governo Transitório havia estipulado um programa com vistas ao desarme de ex-soldados das forças armadas. Com isso, os militares desmobilizados em 1995 receberiam uma bonificação por parte do governo. Ainda assim, os ex-soldados se recusaram a desarmar-se, além de exigirem a criação de uma nova força de segurança. O GT teria informado aos ex-militares que tal questão seria abordada no próximo governo eleito (S/2005/124).

Na ocasião, a MINUSTAH recomendou ao GT que não efetuasse pagamentos sem colocar como condição o desarme dos ex-militares. Ainda assim, em 2005, os ex-militares seguiam interessados nos pagamentos prometidos pelo governo e na possibilidade de ocupação de cargos públicos, em um exército reconstruído e até mesmo na PNH.

A situação complicava-se pelo fato de que, além dos grupos armados existentes, muitos ex-militares somavam-se a estes e praticavam atos violentos pelo país. Enquanto isso, a PNH estava enfraquecida e o sistema judicial era deplorável. De acordo com Leonel Filho (2010):

Quando a MINUSTAH foi criada pelo CSNU, a situação de instabilidade que o Haiti vivia era significativamente agravada pela atuação impune de milícias organizadas por ex-militares das forças armadas haitianas, com alguma agenda política reivindicatória, e de grupos armados criminosos, pouco organizados e mal estruturados. O único elemento à disposição do Estado para se contrapor a essa realidade, a PNH, não dispunha de recursos materiais, humanos, financeiros e morais para a tarefa, principalmente devido ao seu passado de corrupção, de comprometimento político e da atitude repressora violenta contra a população (LEONEL FILHO, 2010, p. 132).

Foi criado pelo Governo Transitório um Escritório de Gestão dos militares desmobilizados que, em 2005, havia feito pagamento há 90% dos ex-soldados como prometido, no entanto, nesse momento já vinha sendo indicado que não estavam garantidos os recursos para efetuar os supostos pagamentos posteriores (S/2005/631).

De acordo com Pinheiro (2015), a pressão dos ex-soldados em direção ao governo já estava enfraquecida nos dois primeiros anos da Missão no Haiti, pois:

sofreram um processo de enfraquecimento e desgaste da sua capacidade de pressão sobre o Governo, fato iniciado ao longo do segundo semestre de 2005 quando o 3º Contingente promoveu diversas operações. Durante o primeiro semestre de 2006 a maioria dos ex-militares passou a receber cartas de compromisso de emprego, restando, ao final do processo, uma minoria inexpressiva para ser atendida. Apesar disso, o Governo haitiano determinou a retirada de todos os integrantes da Escola de Magistratura e a extinção do apoio prestado a esses elementos (PINHEIRO, 2015, p. 149).

Em 2009, o assunto das forças armadas voltou a aparecer nos relatórios do SGNU. Com isso, entende-se que durante esse intervalo de tempo, tal questão tenha sido deixada de lado. Naquele ano, em um informe da Comissão Presidencial sobre Segurança Pública, apresentado em agosto, constavam recomendações para que fosse estabelecida novamente uma força adicional de caráter militar. Tal contingente teria entre quatro e cinco mil efetivos, que assumiriam tarefas diversas, algumas das quais estavam sendo realizadas pela MINUSTAH. Entre tais tarefas constavam a manutenção de segurança nas fronteiras do país e em zonas rurais, a proteção da população frente a desastres naturais, a luta contra o tráfico, o apoio à polícia em casos de distúrbios e a proteção do meio ambiente (S/2009/439).

No entanto, tal questão parece ter sido novamente deixada de lado, visto que o tema voltou a aparecer nos relatórios só em 2011, em um contexto pós-terremoto de janeiro de 2010.

O assunto teria sido pauta nas campanhas de candidatos à presidência, visto que, em 2012, iniciaria no país um novo governo.

Diante disso, em 2012, consta nos relatórios que havia crescentes mobilizações por parte de ex-membros das forças armadas haitianas. Além disso, em 17 de abril daquele ano ex-membros das forças reuniram-se em frente ao Parlamento para solicitar audiência com legisladores a respeito do plano da PNH de expulsá-los de lugares do país que os mesmos haviam ocupado ilegalmente. Já no dia seguinte, o então presidente do país, Michel Martelly, condenou tal ato e ainda enfatizou que, embora o estabelecimento de uma segunda força de segurança fosse prioridade, deveria ser feita com respeito à lei.

De acordo com Brzoska (2007 apud Glória, 2010, p. 30), a reforma do setor de segurança requer, além de ações como desarmamento, desmobilização, reintegração, repressão dos grupos armados, criação de novas instituições do setor de segurança... a “transformação de todos os tipos de forças armadas”.

No entanto, é possível interpretar com a leitura dos relatórios, que a questão dos ex-militares e uma possível formação de novas forças armadas no país seguia esquecida e pouco mencionada. Em 2013, foi mencionado nos relatórios do SGNU, inclusive que, ex-elementos das forças haviam sido empregados por autoridades locais para a sua própria segurança pessoal, ou para lugares específicos, como Les Cayes, Cité Soleil e Ouanaminthe (S/2013/139).

Em 2013, um suposto grupo de ex-militares teria feito uma manifestação pacífica na região metropolitana de Porto Príncipe, no dia 18 de maio, Dia da Bandeira. Ainda assim, o assunto referente à uma reforma das forças armadas haitianas não era pauta nos relatórios do SGNU, ou seja, não eram abordados pela MINUSTAH, e aparentemente, nem mesmo pelo governo, cujo qual tinha tomada posse no ano anterior. Na visão de Aguilar (2014, p. 101) “os exércitos são um componente institucional no âmbito das ferramentas que o Estado tem para fornecer segurança ao desenvolvimento”.

Entende-se assim, que não houve esforço para a reabilitação de tal órgão dentro do setor de segurança haitiano durante a MINUSTAH. De acordo com Germann (2002, apud Aguilar, 2014), as forças armadas precisam ter papel e local adequado dentro de um Estado, tendo que para isso haver princípios básicos estabelecidos cada vez mais em democracias emergentes, como a observância da supervisão parlamentar e mecanismos políticos e sociais de controle das forças.

Em 2017, com o encerramento da MINUSTAH, constavam nos últimos relatórios apenas recomendações do Secretário Geral, para que, quando feita, a restauração das Forças

Armadas fossem um processo unificador no país, distanciado de interesses políticos, partidários ou parciais, de modo que fosse instituído um órgão apolítico, conforme indicava a Constituição.

Diante disso, pode-se interpretar, com base nos documentos, que apesar de mencionada nos relatórios durante a atuação da MINUSTAH, pouco foco foi direcionado para o assunto das Forças Armadas. Visto que, para a instituição de tal órgão seria vital um amparo internacional, para treinamento e até mesmo supervisão, entende-se que a questão não recebeu grande atenção durante os anos de desenvolvimento da Missão no país.

3.6 DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO (DDR)

No início da Missão já era perceptível a necessidade de um programa de DDR a ser executado no país, pois era de suma importância a reintegração de grupos armados. No entanto, para a situação em que se encontrava o Haiti, com muitos grupos não-oficiais e não-estruturados, o enfoque exigido, como destacou o então Secretário Geral em seu relatório deveria ser particular e descentralizado, para não ameaçar ainda mais o processo (S/2004/300).

Como proposta, foi sugerida uma campanha de informação e sensibilização dirigida a todos os grupos da sociedade, incluindo mulheres e crianças, com o intuito de melhorar a compreensão e o entendimento acerca do assunto, bem como, sua importância. Nesse período estimava-se, em média, 25 mil pessoas pertencentes à grupos armados no Haiti (S/2004/698).

No tocante aos ex-integrantes das Forças Armadas Haitiana (dissolvidas em 1995), a mobilização, no que se refere ao DDR, era de baixa assertividade, necessitando melhores estratégias. Isto pode ser evidenciado pelo fato de que muitos ex-militares ainda se negavam a reconhecer a dissolução ocorrida em 1995. Desse modo, para se desarmarem, exigiam que os *chimères* se desarmasse primeiro.

Uma iniciativa tomada pelo GT na tentativa de um programa positivo de DDR, foi a oferta a oficiais que cumprissem os requisitos necessários, da possibilidade de entrarem para as filas de treinamento da PNH. Além disso, também em 2004 criou-se o Gabinete de Gerenciamento Militar Desmobilizado pelo Governo de Transição e foi estabelecido o Comitê Especial sobre Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (S/2004/908).

No entanto, ainda com essas medidas o processo se dava com poucos resultados. Mesmo com a oferta de pagamento a ex-soldados das dissolvidas Forças Armadas, por um programa de compensação, estes ainda não se rendiam para o desarme em 2005. Os pagamentos iriam de dezembro de 2004 a março de 2005, mas a MINUSTAH alertava ao governo que não

efetuasse outro pagamento sem colocar o desarme como condição. No entanto, tais promessas, eram em muitos casos preocupantes, visto que, não vinham sendo cumpridas por meio do pagamento prometido pelo Governo de Transição. Somente em 2005, o GT estabeleceu a Comissão Nacional de Desarme, solicitada pelo SGNU desde o início da Missão (S/2005/313)

Um resultado positivo, mas ainda não suficiente o bastante, foi a entrega de várias armas por 227 ex-soldados, em Cap Haïtien, concordando em reintegra-se a sociedade. Contudo, tal resultado era ainda inexpressivo, visto que as armas, eram em sua maioria, antigas. De acordo com relatório do SGNU, tais entregas eram na esperança de cargos públicos, como na PNH (S/2005/631_S).

Vistos os baixos, resultados de desarme voluntário, a Missão começou abordar projetos comunitários para reduzir a violência e proporcionar a reinserção de jovens e adultos na sociedade. Com o apoio do PNUD a Missão criou uma base de dados para registro no processo de DDR. No entanto, outras vertentes afetavam a Missão nessa área, como a baixa criação de empregos, a falta de comprometimento à reconciliação e o grande número de armas em circulação. Os resultados então eram muito baixos, como os destacados em relatório do SGNU, em que 32 membros de gangues e 15 ex-militares que teriam se desarmado e buscado a reintegração, em 2006, após estabelecimento de comitês comunitários para a redução da violência em distritos conturbados como o de Bel-Air (S/2006/60).

Dessa maneira, percebe-se que as iniciativas para DDR da Missão, focadas em jovens e adultos eram pouco positivas. No tocante às crianças a MINUSTAH, juntamente com a UNICEF e associados locais promoveu o estabelecimento de mecanismos de justiça de transição com o intuito de facilitar o desarme e a reintegração de crianças vinculadas a grupos armados (S/2006/60).

Um cenário com tamanha insegurança, dada a fragilidade da PNH e dos setores de justiça e penitenciário, resultava em maiores problemas que precisariam também ser solucionados. “A falta de segurança interna contribui para o aumento da criminalidade, como o surgimento de facções criminosas que traficam drogas, proliferam armas pela região e aterrorizam a população” (ALVES, *et al.*, 2016, p. 442).

Somente em agosto de 2006, o governo criou a Comissão Nacional de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração, aliado à uma iniciativa de aumentar a pressão da segurança em Cité Militaire e Cité Soleil e ainda negociar com os dirigentes de grupos armados. Ainda assim, até o final deste ano somente dois grupos, que somavam 104 pessoas tinham aderido ao processo de DDR (S/2006/1003).

Em 2007, o governo e a MINUSTAH começaram agir de forma mais intensa. A Missão havia realizado com a PNH 19 operações de segurança em Cité Soleil e Martissant. Tais operações deslocaram os principais líderes de gangues e somando outras operações feitas no país, 850 membros de gangues foram levados à prisão até julho daquele ano (S_2007_503),

De acordo com Maidana (2012, p. 169) a ONU teria demorado perceber que o programa de DDR não estava resolvendo a questão das armas, não trazendo resultados positivos satisfatórios para a sociedade haitiana. De acordo com o autor, DDR “é moldado para lidar com situações mais comuns às operações tradicionais em que se trabalha com milícias, de certa hierarquia militar, atuando do topo dela para a base”. Para ele, no caso do Haiti, essa operação já não mais se aplica, vindo a ocorrer então os programas de DDR de segunda geração, os quais são mais flexíveis e têm ações ajustadas às comunidades locais.

Diante disso, percebe-se, com base na leitura dos documentos, que após 2007 a MINUSTAH começa aplicar uma série de programas que não são chamados DDR diretamente, mas sim os Projetos de Impacto Rápido. Tais programas tinham grande densidade de mão-de-obra, com o intuito de gerar emprego, por exemplo. Em 2008, alguns projetos empregavam 30.600 pessoas. Além disso, nesse mesmo ano, 148 ex-elementos armados recebiam um curso de treinamento profissional de 9 meses, além de cursos para pessoas que já estavam em penitenciárias. Inclusive, de acordo com o Relatório do SGNU, um antigo centro de orientação para a reintegração passou a ser um centro de informação técnica em que 1.200 ex-elementos armados, entre eles 400 mulheres, começaram a receber, um curso de formação vocacional básica de três meses (S_2008_586). Até 2008 já tinham sido executados 14 projetos com elevados índices de mão de obra, além de cursos para reclusos em penitenciárias (S/2009/129).

Tais projetos podem ser vistos como ações positivas, em vista das investidas anteriores que não geravam grandes resultados. Além disso, pode-se dizer que estas iniciativas já focalizavam a parte da reinserção, já que, de acordo com Dzinesa (2006 apud AGUILAR, 2014, p. 94), “historicamente tem sido mais fácil desarmar e desmobilizar combatentes que reintegrá-los efetivamente à sociedade e isso tem levado a problemas persistentes”.

Os projetos continuaram sendo desenvolvidos e, em 2009, 43 projetos já tinham sido aprovados (S/2009/439). É possível interpretar, com base os documentos, que os resultados das ações dos novos projetos foram tão maiores, em relação às abordagens tradicionais de DDR, que após 2009, até mesmo os tópicos de DDR, até então encontrados nos Relatórios do SGNU, não tinham mais.

Em um período pós-terremoto de 2010, em que o caos voltava a se instalar no país e as gangues voltavam aumentar em número, os desafios eram intensos. Ainda assim, a MINUSTAH tinha concluído 94 dos 99 projetos de redução de violência nas comunidades. Projetos executados em lugares como Cap-Haïtien, Gonaïves, Saint Marc, Léôgane, Gressier, Grand-Goâve, Petit-Goâve, as nove comunidades do Departamento Meridional, o vale do rio Artibonite e os bairros de comunidades da capital, consistiram na construção de 1.900 barragens ao longo de 45 quilômetros em 15 barrancos da bacia hidrográfica adjacente à capital. Tais projetos, juntamente com trabalhos de reabilitação de 56 canais de drenagem, empregaram 34.157 jovens e 14.639 mulheres (S/2011/183).

Pode-se perceber que estes programas ganharam muita recorrência no Haiti, geravam renda e buscavam reintegrar milhares de pessoas. No entanto, os índices de violência continuavam sendo altos, sem contar o fato de que a posse de armamentos era liberada pela Constituição para legítima defesa, o que piorava a situação nesse sentido.

Nos anos posteriores, os projetos que vinham no lugar de DDR continuaram a ser desenvolvidos, e em 2013, teve maior destaque os programas “Redução da Violência na Comunidade”²⁹ (CVR, na sigla em Inglês), implantado pela MINUSTAH, além de sessões de sensibilização anti-violência em bairros historicamente violentos.

Ao aproximar-se o fim da Missão, os Informes do SGNU em relação ao que chamamos de DDR referiam-se notoriamente aos projetos desencadeados nos últimos anos, os quais vinham acompanhado de uma busca pelo crescimento econômico, além do objetivo principal, o desarme, a desmobilização e a reintegração. De acordo com um dos últimos relatórios da MINUSTAH “como parte da transição para entidades locais, foi organizado um fórum com a Câmara de Comércio e Indústria do Haiti para discutir atividades de colaboração entre o setor público e empresas do setor privado para facilitar a reintegração dos detidos libertados” (S/2017/604).

Além disso, ao caminhar para o fim da Missão, os projetos realizados já tinham outros cunhos, além dos objetivos iniciais, como serem centrados em assistência jurídica e combate à violência sexual. Com isso, é possível interpretar uma evolução dos projetos iniciais na área de DDR, passando a conter ações de mobilizações mais profundas com o objetivo de encontrar outros meios para solucionar o problema.

²⁹ No original: *Community Violence Reduction Programmes*.

Em 2017, último ano da Missão, a MINUSTAH apoiava a reinserção de 80 menores, incluindo 10 meninas, mas ainda de acordo com o próprio relatório da ONU, a violência entre gangues ainda era frequente, em 2017. Diante de tal cenário, entende-se que as medidas de DDR colocadas em prática pela Missão trouxeram maiores resultados quando houve um redirecionamento no modo de abordagem e de ações desenvolvidas pela Missão para as comunidades.

3.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Diante de todo o exposto até aqui, percebe-se que a reforma nas instituições do setor de segurança haitiano não ocorreu de forma integrada. As instituições não receberam todas a mesma atenção, de modo que umas tiveram melhorias muito mais perceptíveis do que outras, o que, infelizmente, afeta o setor de segurança como um todo.

A Polícia Nacional do Haiti, em geral, teve bons resultados, dado o foco colocado em tal instituição pela Missão. Um grande número de efetivos foi formado durante os 13 anos de vigência da MINUSTAH, além do que diversas partes da de sua infraestrutura foi reformada, de modo a deixar uma instituição muito mais robusta do que a encontrada em 2004. No entanto, consegue-se perceber que mesmo com todo o treinamento de efetivos, e a reforma em geral realizada, tal instituição ainda não alcançou o número mínimo recomendado de agentes que era de 2,22, chegando em 2017, com o número de 1,51 efetivos por cada 1.000 habitantes. Dado que, a PNH é a única responsável pelo estabelecimento da ordem interna, bem como do controle externo, tal instituição apesar de, aparentemente, bem treinada, talvez ainda não possuísse o contingente necessário com o fim da Missão.

O sistema de justiça, aparentemente, após as análises dos relatórios e da literatura acerca do tema foi o que mais demorou a mostrar resultados em sua reforma. Além dos atrasos no desenvolvimento de mudanças em tal instituição, pôde-se perceber, com base nos documentos, uma falta de prestação de contas aos cidadãos, como sugerido pelos documentos da OCDE para reforma do setor de segurança em países em conflito. Além disso, como sugerido por Brzoska (2007, apud FREITAS, 2010), um dos objetivos da RSS é uma atuação efetiva e eficiente das instituições do setor de segurança. Sob tal ponto de vista, entende-se que a reforma não foi alcançou tal objetivo para o sistema judiciário, uma vez que com a saída Missão, as instituições ainda pareciam altamente falhas em sua competência, o que pode comprovar-se

com o fato de que a MINUSTAH precisou ser seguida pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH), que iniciou um dia após o término da MINUSTAH.

O sistema penitenciário não aparece com resultados muito melhores do que o do sistema de Justiça. Assim como o de Justiça, o Sistema Penitenciário permaneceu com problemas semelhantes nos 13 anos da Missão, o principal deles foi a superlotação aliada à prisão preventiva prolongada. Tal situação, ocorria justamente pela falha dos julgamentos (ou pela inexistência destes), que deveriam ser realizados pelo Sistema de Justiça. Apesar da construção de novas delegacias, reflexos positivos para a infraestrutura do Sistema Penitenciário, pelo fato de que as mesmas precisavam, muitas vezes, abrigar detentos por longos períodos de tempo, tal reflexo positivo acabava por anular-se, de modo que a quantidade de reclusos só aumentava. Ainda, percebe-se que, no fim da Missão, o número de funcionários parecia pequeno para o número de reclusos, que permaneciam em superlotação a espera de julgamento.

Em relação às Forças Armadas, com base nos documentos iniciais da Missão, imagina-se que tal instituição seria implementada novamente no país, no entanto, após a leitura de todos os documentos percebeu-se que pouca atenção foi destinada à tal questão apenas nos primeiros relatórios da MINUSTAH. Tal fato, vai totalmente contra a visão de Brzoska (2000) o qual acredita que reformar o setor de segurança teria como objetivo final a criação de forças armadas funcionalmente diferenciadas, de modo a também realocar militares na sociedade.

Os programas de DDR, que começaram de maneira tradicional, mas logo tiveram uma mudança em sua abordagem, parecem ter resultado em maiores efeitos, no que se refere na atuação e desmobilização de gangues. Dessa forma, as ações de DDR tradicionais substituídas pelos chamados Projetos de Impacto Rápido parecem ter trazido resultados mais benéficos na atuação das gangues e até mesmo no desarmamento no país, gerando emprego e promovendo cursos nas comunidades e para reclusos.

Com base em tudo que aqui foi exposto, é possível perceber que a RSS no Haiti, apesar de todos os benefícios constituídos para o país, mais especificamente para o setor de segurança, não ocorreu de maneira paralela. As instituições parecem ter sido reformadas de forma separada, enquanto o essencial, como mencionado por Aguilar (2014) seria de forma holística, ou seja, integrada.

A PNH, instituição que mais recebeu foco na reforma e que, como destacado aqui, alcançou maiores resultados, conduzia treinamentos para os efetivos, mas não havia instituições consolidadas do sistema judicial para julgar aqueles que eram apreendidos, resultando em

sistema penitenciário também debilitado pela superlotação. As forças armadas não receberam foco, como esperado pelo que constava nos documentos iniciais da Missão. Já os programas de DDR, de início não surtiram grandes efeitos, no entanto, com a mudança de abordagem desencadeada pela MINUSTAH é possível interpretar que maiores resultados foram atingidos.

Diante disso, entende-se que no desenvolvimento da Missão não parece ter ocorrido um planejamento estratégico integrado das cinco instituições analisadas neste trabalho, podendo-se interpretar que várias das decisões eram tomadas em um contexto de não-associação às estratégias amplas e abrangentes.

Dessa forma, pode-se interpretar e concluir que houve uma falta de integração no desenvolvimento das ações planejadas e colocadas em prática para as instituições do setor de segurança haitiano aqui analisadas. Tal falta integração refletiu de forma negativa no desenvolvimento de tais instituições vinculadas ao setor de segurança do país.

Cabe por fim ressaltar que é compreensível os esforços da Missão de modo a entender que parte dos resultados não alcançados podem estar associados à questão de respeito à soberania, de modo que, em alguns casos, durante o desenvolvimento deste trabalho, percebeu-se que ações pareciam não ter sido realizadas pela falta de apoio ou implementação do governo nacional já estipulado no Haiti.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a importância da investigação sobre a temática das missões de paz, e mais especificamente sobre a atuação da MINUSTAH no Haiti, buscou-se com este trabalho contribuir para o assunto de forma a investigá-lo de forma mais profunda. Em especial, focou-se na reforma do setor de segurança do país realizada durante a vigência da Missão, dada a importância da área da segurança para um país que, em 2004, ao solicitar apoio internacional, encontrava-se em uma desordem interna. Desse modo, viu-se uma com o final da Missão, uma novidade a ser investigada, de modo a buscar entender como a Missão se desenvolveu na área da reforma do setor de segurança do país.

Consta-se que o objetivo geral, de analisar como ocorreu a reforma no setor e compreender suas ações colocadas em prática foi atendido, pois foi possível identificar as ações desenvolvidas para as cinco instituições haitianas estudadas (Polícia Nacional, Setor de Justiça, Setor Penitenciário, Forças Armadas e DDR). Foi possível encontrar as medidas desenvolvidas para cada instituição e ainda tirar conclusões de modo a analisar se foram positivas, negativas e se geraram resultados efetivos para o país.

As ações colocadas em prática pela Missão trouxeram inúmeros resultados benéficos para o país, contudo em alguns casos, o desenvolvimento não resultou de maneira altamente promissora. A reforma da PNH deu-se, principalmente, por meio dos treinamentos de desenvolvimento para os efetivos formados em todos os anos da atuação da Missão, além das reformas na infraestrutura de tal instituição, como a ampliação e construção de novas delegacias. O Setor de Justiça teve atividades desenvolvidas de forma lenta e que não acompanhava o desenvolvimento dos demais setores e aparentemente, não contribuía para uma melhora integrada de forma paralela.

Em relação ao setor penitenciário, o mesmo também não teve um desenvolvimento satisfatório, visto a duração da Missão, com a superlotação persistindo durante todo o período da Missão no país, grande parte por causa da limitação do Setor de Justiça. As Forças Armadas raras vezes foram mencionadas nos relatórios analisados, não resultando como foco a ser trabalhado durante a Missão e nem mesmo pelas autoridades nacionais. Os programas de DDR tiveram uma mudança de abordagem entre 2004 e 2017, o que resultou em programas pontuais que ainda assim visavam contribuir para o objetivo principal, no entanto, ainda assim, mesmo ao final da Missão as ações de gangues persistiam pelas comunidades do país.

Os objetivos específicos, colocados como auxílio para o objetivo geral, também foram atingidos, de modo a dar mais compreensão no desenvolvimento do trabalho. O primeiro deles, descrever o que é entendido como reforma do setor de segurança, deu-se por meio de variadas literaturas e documentos da ONU e OCDE que permitem, mesmo não tendo uma definição singular, ter uma noção do que pode ser compreendido para a realização da reforma deste setor.

O segundo objetivo específico, de compreender o que é proposto para a RSS, foi atingido auxiliando no entendimento de quais atividades podem ser desenvolvidas durante o processo. Para tal, também foram utilizados literaturas e documentos que trazem abordagens práticas e exemplos de atividades desenvolvidas que visam à reforma.

Do mesmo modo, o terceiro objetivo específico, de compreender o mandato da Missão e analisar as ações realizadas no setor de segurança do Haiti, também foi atingido. Para tal, foram analisados os documentos da ONU, os relatórios do SGNU, bem como, bibliografias secundárias, de modo a investigar as ações práticas que foram desenvolvidas no país durante a Missão.

Pode-se dizer que a hipótese colocada para investigação deste trabalho, de que a reforma do setor de segurança do Haiti não ocorreu de forma holística, foi comprovada. Entende-se com o fim desta pesquisa que a reforma naquele país se desenvolveu de maneira fragmentada e sem a interação conjunta e paralela dos setores analisados. Diante disso, percebe-se uma falta de integração que resultou de maneira prejudicial para o setor, de modo que algumas instituições foram melhor auxiliadas do que outras. Ou seja, a PNH, por exemplo, teve maior desenvolvimento do que os setores de justiça e penitenciário por exemplo, fato prejudicial para a reforma pelo motivo de tais setores serem altamente interdependentes.

A questão das Forças Armadas haitiana, foi totalmente deixada de lado, visto que o assunto apareceu em poucos relatórios e tal instituição tem grande importância para um país, de modo a por exemplo, retirar tarefas atribuídas para a PNH que não fossem de sua função, como acontecia em 2004. Os programas de DDR tomaram um rumo diferente em meados do desenvolvimento da Missão. Com isso, entende-se que houve uma percepção pelos tomadores de decisão da Missão de que as atividades desenvolvidas inicialmente não faziam sentido com a realidade do país. Assim, outras atividades foram colocadas em prática de modo a buscar os objetivos de DDR, mas por outros meios que não os tradicionais.

Desse modo, conclui-se que a reforma do setor de segurança haitiano não ocorreu de maneira holística, mas sim pontual. Pode-se relacionar a isso, dois fatores que foram passíveis de interpretação durante o desenvolvimento deste trabalho. O primeiro está relacionado à gestão

da Missão, que parece não ter focado em uma reforma integral. O segundo relaciona-se com a falta de vontade política das elites haitianas presentes nas esferas de tomadas de decisão do país. Tais fatores parecem ter fortemente contribuído para os resultados aqui apresentados.

Por fim, dado que, como mostram os relatórios referentes à MINUSTAH, o desenvolvimento da Missão era, em sua maioria, altamente dependente de recursos externos, o término da Missão resultou, então, em uma retirada de recursos. Com isso, considerando o exposto neste trabalho, acerca da reforma do setor de segurança do Haiti, bem como dos outros tópicos elencados para o desenvolvimento das análises feitas aqui, seria interessante saber, considerando o pressuposto de uma RSS desenvolvida de maneira não-holística, mas sim fragmentada, como estaria o setor de segurança haitiano em um contexto pós-MINUSTAH.

Desse modo, percebe-se que há ainda lacunas sobre a temática que podem ser preenchidas futuramente, de modo a compreender, de maneira ainda mais rica, o quão arraigadas ficaram as instituições do setor de segurança haitiana após os contingentes da MINUSTAH deixarem o país, em 2017. Tal temática é de extrema importância para analisar e compreender o desenvolvimento de uma das facetas da missão de paz iniciada em 2004, compreendendo assim, ensinamentos para missões futuras, bem como instrumentos contribuintes para a promoção da paz internacional.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Reforma do Setor de Segurança. Teoria, Prática e Crítica.** Editora Porto de Ideias. São Paulo, 2014.
- ALVES, H. L. et al. **Análise institucional comparada dos Estados fracassados.** *IN* Análise Social, Lisboa, 2, n. 219, 2016. 432-456.
- BALL, Nicole. **Good Practices in Security Sector Reform.** *IN* Brief 15. Security Sector Reform. Bonn, 2000.
- BIGATÃO, Juliana de Paula. **As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais.** 2008. *IN* D'ARAUJO, M. C.; SOARES, S. A; MATHIAS, S. K. (Org.). Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas, I Encontro da ABED. Campinas: Mercado de Letras, 2008, v. 1, p. 267-282.
- BRUNEAU, Thomas C. e MATEI Florina Cristiana. **Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations.** Taylor & Francis Online, p. 909-929, 2008.
- BRZOSKA, Michael. **The Concept of Security Sector Reform.** *IN* Brief 15. Security Sector Reform. Bonn, 2000.
- CORBELLINI, Mariana Dalalana. **Haiti: da crise à Minustah.** Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre, 2009.
- CUNHA, James Bolfoni da. **A experiência operacional do 7o contingente do batalhão brasileiro no Haiti:** mudança de fase. Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, Rio de Janeiro, n. 19, dez. 2008. ISSN 2316-4891. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/71>. Acesso em: 12 de de setembro de 2019.
- EDMUNDS, Timothy. **Security sector reform: concepts and implementation.** *IN* Sourcebook on Security Sector Reform. Edited by Philip Fluri e Miroslav Hadzić. 2004.
- ESCOTO, Roberto. **CONSTRUÇÃO DO ESTADO E DEMOCRATIZAÇÃO DO HAITI:** Uma Análise das Intervenções da ONU sob o Enfoque da Segurança Humana (1993-1996 e 2004-2008). 2009. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2009. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4933/1/2009_RobertoEscoto.pdf. Acesso em: 14 set. 2019.
- FREITAS, Glória Maria Miranda de. **O papel da MINUSTAH na reforma da polícia nacional haitiana: A reconstrução do controle legítimo da violência,** João Pessoa, 2010.

FREITAS, Maria Miranda de Freitas. **Reforma do Setor de Segurança Haitiano como condição para a Segurança Humana dos Cidadãos.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Recife, 2013.

GOMES, Aureo de Toledo. **O colapso e a reconstrução:** Uma análise do discurso sobre Estados Falidos e Reconstrução de Estados. 2012. 249 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12122012-113250/publico/2012_AureoDeToledoGomes.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.

HANGGI, Heiner. **Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction.** IN Reform and Reconstruction of the Security Sector, 2004.

IGARAPÉ, Instituto (Org.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):** percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. 2017. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens.** Editora Rio de Janeiro, 2007.

KARKOSZKA, Andrzej. **The Concept of Security Sector Reform.** Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Karkoszka.pdf>. Acesso em: 28 de Agosto de 2019.

LEONEL FILHO, João Batista Bezerra. **OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU: A EFICÁCIA DO EMPREGO DOS CONTINGENTES DE TROPAS NO TIMOR LESTE, NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E NO HAITI.** 2010. 182 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2010.

MAIDANA, Javier Rodrigo. **Operações de paz multidimensionais das Nações Unidas: Consolidação (ou não) desse instituto jurídico internacional para situações de pós conflito intraestatais a partir da experiência da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, MINUSTAH.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

MELO, Raquel. **Os padrões de polícia civil no quadro de referência normativo das operações de paz da ONU: o caso do Haiti.** Cena Internacional, Vol. 10, N° 1, p. 97-124, 2008.

MONTEIRO, Leandro Nogueira. **O conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas.** Dissertação de Mestrado. 52 Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP. São Paulo, 2006.

MONTENEGRO, S Bruno Márcio Patrício. **Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (2004-2011):** problemas, progressos e desafios. 2013. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96018/montenegro_bmp_me_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 set. 2019.

NETO, Danilo Marcondes de Souza. **O Brasil, O Haiti e a MINUSTAH.** *IN* O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado. IPEA. Brasília, 2012.

OCDE. **OECD DAC HANDBOOK ON SECURITY SYSTEM REFORM: SUPPORTING SECURITY AND JUSTICE.** 2007. Disponível em: https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/themen/fragile-kontexte/224402-oecd-handbook-security-system-reform_EN.pdf. Acesso em: 01 set. 2019.

OECD. **DAC Guidelines and Reference Series: Security System Reform and Governance.** 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/fr/cad/securitysystemreformandgovernanceoecddacguidelinesandreferenceriesdacnewssept-oct2005.htm>. Acesso em: 03 set. 2019.

PERRY CASTAÑEDA LIBRARY. **Map Collection.** Disponível em: https://legacy.lib.utexas.edu/maps/cia16/haiti_sm_2016.gif. Acesso em: 07 de set. 2019.

PINHEIRO, Juliana Sandi. **A ATUAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NA MINUSTAH: estratégias de enfrentamento das gangues no Haiti.** 2015. 237 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – Ceam, Universidade de Brasília – Unb, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/33553105.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2019.

POZO, José del. **História da América Latina e do Caribe: Dos processos de independência aos dias atuais.** Tradução de Ricardo Rosenbusch. Editora Vozes. Petrópolis, 2009.

SCHNABEL, Albrecht e EHRHART, Hans-Georg. **Security sector reform and post-conflict peacebuilding.** 2005.

RODRIGUES, Anselmo de Oliveira. **O conceito de Estados Falidos e as Forças Armadas de Angola, de Moçambique e da Namíbia sob uma perspectiva comparada de falência estatal.** *In:* VISENTINI, Paulo Fagundes, MIGON Eduardo Glaser e PEREIRA Analúcia Danilevcz. A (in) segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil, p. 97-124. NERINT UFRGS. Porto Alegre, 2016. APÊNDICE A – Descrição

UNITED NATIONS. An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. 1992. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf. Acesso em: 20 de ago de 2019.

UNITED NATIONS. **Carta das Nações Unidas.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 15 de ago de 2019.

UNITED NATIONS. Resolution 1529 (2004). 2004. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/1529\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1529(2004)). Acesso em: 15 de set de 2019.

UNITED NATIONS. Resolution 1542 (2004). 2004. Disponível em: [https://undocs.org/es/S/RES/1542\(2004\)](https://undocs.org/es/S/RES/1542(2004)). Acesso em: 18 de ago de 2019.

UNITED NATIONS. Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform. 2008. Disponível em https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/39: Acesso em: 04 de set de 2019.

UNITED NATIONS. Statement by the President of the Security Council. 2007. Disponível em <https://undocs.org/S/PRST/2007/3>: Acesso em: 04 de set de 2019.

UNITED NATIONS. **Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of tge Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations.** 1995. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/168325?ln=en>: Acesso em: 20 de ago de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2004/300).** Disponível em: <https://undocs.org/es/S/2004/300>. Acesso em: 12 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2004/698).** Disponível em: <https://undocs.org/S/2004/698>. Acesso em: 12 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2004/908).** Disponível em: <https://undocs.org/S/2004/908>. Acesso em: 13 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2005/124).** Disponível em: <https://undocs.org/S/2005/124>. Acesso em: 13 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2005/313).** Disponível em: <https://undocs.org/S/2005/313>. Acesso em: 15 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2005/631).** Disponível em: <https://undocs.org/S/2005/631>. Acesso em: 18 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2006/60).** Disponível em: <https://undocs.org/S/2006/60>. Acesso em: 29 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2006/592).** Disponível em: <https://undocs.org/S/2006/592>. Acesso em: 29 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2006/1003).** Disponível em: <https://undocs.org/S/2006/1003>. Acesso em: 20 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2007/503)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2007/503>. Acesso em: 20 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2008/202)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2008/202>. Acesso em: 21 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2008/586)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2008/586>. Acesso em: 21 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2009/129)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2009/129>. Acesso em: 22 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2009/439)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2009/439>. Acesso em: 22 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2010/200)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2010/200>. Acesso em: 23 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2010/446)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2010/446>. Acesso em: 25 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2011/183)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2011/183>. Acesso em: 26 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2011/540)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2011/540>. Acesso em: 28 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2012/128)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2012/128>. Acesso em: 29 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2012/678)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2012/678>. Acesso em: 29 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2013/139)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2013/139>. Acesso em: 30 de set de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2013/493)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2013/493>. Acesso em: 02 de out de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2014/617)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2014/617>. Acesso em: 02 de out de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2015/157)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2015/157>. Acesso em: 03 de out de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2015/667)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2015/667>. Acesso em: 04 de out de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2016/753)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2016/753>. Acesso em: 04 de out de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2017/223)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2017/223>. Acesso em: 04 de out de 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti (S/2017/604)**. Disponível em: <https://undocs.org/S/2017/604>. Acesso em: 05 de out de 2019.

APÊNCIDE

Entrevista com militar³⁰ participante da MINUSTAH no ano de 2012, com cargo de então subtenente. O entrevistado aponta, antes de iniciar a entrevista, que em relação às instituições vinculadas ao setor de segurança abordados neste trabalho, o mesmo poderia aprofundar-se de forma mais específica com as instituições que teria mais propriedade de fala, de acordo com sua atuação e percepção da Missão. Com isso, foram abordados com ele, especificamente assuntos relacionados à Polícia Nacional do Haiti e aos programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração.

Ao ser interrogado acerca de suas percepções sobre a reforma desenvolvida para a Polícia Nacional do Haiti, o então subtenente entende que os treinamentos direcionados à PNH, foram efetivos. Em sua visão, os policiais treinados teriam sido bem instruídos enquanto o desenvolvimento da Missão, de modo que, aos poucos assumiam a responsabilidade de controlar a ordem interna, mediante a retirada gradual das tropas da MINUSTAH. O militar ainda menciona a questão de que a capital, Porto Príncipe, teria atingido índices de violência menores do que os da cidade do Rio de Janeiro, em determinados períodos, durante o desenvolvimento da Missão, levando-se em consideração o número de óbitos em relação ao tamanho da população.

Ao falar sobre as ações de DDR implementadas durante o desenvolvimento da Missão, o entrevistado traz a percepção de que fatores enraizados no país, em muitos casos, contribuíam para os baixos resultados de ações desenvolvidas. Um exemplo mencionado é o fato de que, ao empregar cidadãos do país em situações de auxílio pós-terremoto - atividades que visavam a ocupação de pessoas que vivam em comunidades, bem como o aquecimento econômico - muitos deles não mantinham o compromisso firmado de trabalho, ou repassavam as atividades a terceiros. Além disso, em uma sociedade que “ainda vive em uma cultura de castas, na questão social”, dificilmente percebe-se, relações de unidade entre os cidadãos em prol de um bem comum que trouxesse benefícios a todos, fator que também dificultava os trabalhos da Missão direcionados à sociedade haitiana.

Por fim ao ser questionado sobre o sucesso (ou insucesso) da Missão, mais precisamente em relação ao setor de segurança, o entrevistado afirma que tal setor é, de certa forma amplo, mas vê questões de sucesso como na atuação com as gangues no país, bem como

³⁰ O militar entrevista optou-se por não se identificar.

em questões ligadas ao recolhimento de armas, as quais teriam colaborado para a diminuição dos índices de violência no Haiti.