



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

THAÍS RANGEL VIEIRA

**DUAS FACES DA MINUSTAH: A IMPOSIÇÃO E A
CONSTRUÇÃO DA PAZ OU O INÍCIO E O FIM DA
MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DO HAITI**

THAÍS RANGEL VIEIRA

**DUAS FACES DA MINUSTAH: A IMPOSIÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA PAZ
OU O INÍCIO E O FIM DA MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DO HAITI**

TESE DE DOUTORADO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense – UFF, como parte do preenchimento dos requisitos para o grau de Doutor em Ciência Política

ORIENTADORA: CRISTINA BUARQUE DE HOLLANDA

**Niterói/RJ
2019**

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

V657d Vieira, Thaís Rangel
Duas faces da MINUSTAH: a imposição e a construção da paz ou o início e o fim da Missão de Estabilização do Haiti / Thaís Rangel Vieira ; Cristina Buarque de Hollanda, orientadora. Niterói, 2019.
200 p.
Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.
DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGCP.2019.d.03722677777>
1. Operações de Manutenção da Paz. 2. Imposição da Paz. 3. Construção da Paz. 4. Intervenção Cooperativa. 5. Produção intelectual. I. Hollanda, Cristina Buarque de, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.
CDD -

Biblioteca responsável: Thiago Santos de Assis - CRB7/6164

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

THAÍS RANGEL VIEIRA

**Duas faces da MINUSTAH: a imposição e a construção da paz
ou o início e o fim da missão de estabilização do Haiti**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política do Instituto de Ciências Humanas e
Filosofia da Universidade Federal Fluminense – UFF,
como parte do preenchimento dos requisitos para o grau
de Doutor em Ciência Política

Profa. Cristina Buarque de Hollanda
Orientadora
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Carlos Henrique Serra Aguiar
Universidade Federal Fluminense

Prof. Adriano de Freixo
Universidade Federal Fluminense

Profa Daniele Dionísio da Silva
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa Verônica Moreira dos santos Pires
Universidade Veiga de Almeida

Prof Cláudio de Farias Augusto
Universidade Federal Fluminense

Prof Elídio Alexandre Borges Marques
Universidade Federal do Rio de Janeiro



ATA DE DEFESA DE TESE

Aos onze dias do mês de janeiro de dois mil e dezenove, às onze horas, na sala duzentos e trinta e seis do bloco O, do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, reuniu-se a Comissão Examinadora designada para arguir a Tese de Doutorado em Ciência Política de **THAÍS RANGEL VIEIRA**, sob o título “**Duas faces da MINUSTAH: a imposição e a construção da paz ou o início e o fim da missão de estabilização do Haiti**”, sendo a referida Comissão constituída pelos(as) Professores(as) Doutores(as): titulares: Cristina Buarque de Holanda (UFF), Carlos Henrique Aguiar Serra (UFF), Adriano de Freixo (UFF), Daniele Dionísio da Silva (UFRJ) e Verônica Moreira dos Santos Pires (UVA); suplentes: Claudio de Farias Augusto (UFF) e Elídio Alexandre Borges Marques (UFRJ).

A banca examinadora, em sessão secreta, deliberou pela:

- Aprovação.
 Reprovação.
 Aprovação com restrições:

da candidata.

Niterói, 11 de janeiro de 2019.

Prof. Dr. Cristina Buarque de Holanda (UFF)

Orientadora

CPF: 084.409.087-50

Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra (UFF)

CPF: 888.896.967-53

Prof. Dr. Adriano de Freixo (UFF)

CPF: 014.062.677-83

Prof. Dr. Daniele Dionísio da Silva (UFRJ)

CPF: 070.706.557-70

Prof. Dr. Verônica Moreira dos Santos Pires (UVA)

CPF: 833.220.197-72

A minha filha Helora, minha luz, amor infinito.

Agradecimentos

Em toda minha trajetória acadêmica, sempre tive a grata felicidade de encontrar pessoas com os quais aprendi muito mais que teorias ou conteúdos programáticos. Professores, amigos e minha família, que me ensinaram o valor de cada conquista, cada passo dado nessa estrada longa e muito difícil pela qual que caminhei para conquistar esse sonho de concluir um Doutorado.

Em particular, começo agradecendo à minha querida orientadora e amiga, Professora Cristina Buarque de Hollanda, acadêmica brilhante que, além de toda competência, foi para mim uma amiga e uma grande parceira de trabalho. Durante os últimos quatro anos, tive a oportunidade de aprender muito e trocar importantes idéias em conversas intensas e desafiadoras que me orientaram bastante nos caminhos a tomar durante todo o processo. Estarei sempre em dívida com a sua amizade e compreensão às fases difíceis da doença da minha mãe, assim como durante todo o período da minha gestação e licença maternidade pela chegada da minha Helora que, ambas sabemos, é o mais lindo e importante momento de nossas vidas. Conciliar a maternidade com os estudos foi uma tarefa árdua. Obrigada, de coração, por toda sua generosidade e por ter abraçado minhas causas.

Também sou particularmente grata aos professores Carlos Henrique Serra e Adriano de Freixo por aceitarem participar desse processo ao meu lado, ambos contribuindo de maneira extraordinária para o desenvolvimento desse trabalho. Caique além de meu professor e coordenador, sempre foi um amigo em cujas palavras encontrei estímulo, profundo conhecimento mas, acima de tudo, humanidade e acolhimento. E Adriano, amigo desde nossa época de mestrado na UERJ juntos, meu profundo e sincero agradecimento por todas as relevantes e importantíssimas orientações, contribuições e críticas que contribuíram demasiadamente para o sucesso dessa pesquisa.

Agradeço também as professoras Daniele Dionísio da Silva e Verônica Moreira dos Santos Pires que tão gentilmente aceitaram participar da banca, contribuindo imensamente com amplo conhecimento sobre o universo das Operações de Paz da ONU e, mais especificamente, sobre a MINUSTAH.

Gostaria também de estender meus sinceros agradecimentos aos professores Cláudio Augusto de Farias, querido professor e amigo, com quem tive a chance de aprender Ciência Política mas, principalmente, lições de vida. Sua alegria e entusiasmo foram, em diversos momentos, o estímulo que precisava. Seguirei levando suas sugestões musicais no coração. E ao meu querido amigo de longa data, Professor Elídio Alexandre Borges Marques, amigo de uma vida, por estar comigo neste momento tão importante da minha vida acadêmica.

Não poderia deixar de agradecer ao meu amigo e ex-orientando Leonardo Panza, que, ao me apresentar à minha orientadora, Professora Cristina Buarque de Hollanda, possibilitou o contato que deu início a todo esse processo. Léo, obrigada por essa conexão valiosa que você proporcionou.

Importantíssimo registrar meus sinceros agradecimentos ao Contra-Almirante Fuzileiro Naval Carlos Chagas Vianna Braga, assistente do primeiro *Force Commander* da MINUSTAH, e ao Capitão Fuzileiro Naval Newton Viana Leal, Oficial de Operações do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais – Haiti (25º Contingente) pela solicitude e generosidade dos militares ao me concederem as entrevistas e autorizarem a publicação de ambas. As entrevistas contribuíram enormemente para o desenvolvimento desse trabalho e subsidiaram muitos dos argumentos da Tese com informações essenciais. Minha gratidão.

Registro também meu agradecimento ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, em especial aos professores do programa; ao senhor Manuel, secretário do PPGCP, por sua constante solicitude e presteza e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES, por fomentar meus estudos durante o período do Doutorado.

Sonho com esse dia desde criança, inspirada por meu avô, Brigadeiro Rangel, que sempre me orgulhou e me influenciou, plantando em mim o desejo de chegar tão longe quanto ele. Mas foram, sem sombra de dúvida, minha avó e minha mãe minhas maiores motivadoras nessa caminhada. Cresci ouvindo minha mãe me estimular, elogiar e confiar em mim, sempre, em toda e qualquer situação da minha vida, até o dia em que não foi mais capaz de me dizer em palavras o que sempre dizia: o quanto se orgulhava de mim e como acreditava que eu atingiria meu sonho. Hoje, invertemos os papéis, mas permaneço ouvindo suas palavras, que agora vem do fundo dos seus olhos, e sei que ela continua acreditando em mim. Amo-te infinitamente por isso, minha mãezinha. Mas minha avó, minha Quica, sem você nada disso seria possível. Você, minha estrela, foi e sempre será de onde vem a minha força, a minha fibra e a minha determinação. Você que me ensinou a viver, a ser o que eu sou e estive ao meu lado sempre e todos os dias, a você eu devo tudo. Obrigada Deus por guardá-la em sua luz e que Mestre Jesus continue me sustentando, guiando e protegendo. Até um dia, minha Quica.

Finalmente, gostaria de deixar registrado o mais importante agradecimento: à minha família. Meu irmão de alma, meu melhor amigo e fiel escudeiro Marcelo, obrigada por me escolher e por ter entrado na minha vida. Você é a família que eu pedi a Deus e nossa história é e sempre será só nossa. Sempre juntos!

Por fim, agradeço aos meus dois amores maiores. Meu marido, Carlos Magno, meu esteio, meu sorriso, meu abraço. A você que tanto me orgulha por ser quem é; por ter chegado aonde chegou, por toda a sua bravura e sua determinação. A você, meu amor, minha eterna gratidão pela inspiração, pelo apoio incondicional, pela companhia nas noites de estudo, pelo amor, pelo carinho e pelos projetos de vida que dividimos. Obrigada pela família que construímos juntos e, principalmente, por juntos termos realizado nosso sonho, nossa Brilhinha, razão da minha existência e meu motivo para viver: nossa filha Helora. Nossa família é minha felicidade e a prova de que sonhos se realizam. E você, filha, é a certeza do amor divino por mim. Minha filhinha amada, meu objetivo de vida, meu norte e meu futuro. Nada disso faria sentido sem você aqui e agradeço todos os dias da minha vida por tê-la, minha luz. Você e essa Tese nasceram juntas, com você me inspirando enquanto cresciam dentro de mim, você e as palavras. O mérito também é seu, meu anjo. Você deu sentido a tudo. Você me fez capaz. A você, Helora, dedico esse trabalho e minha vida. A você e seu pai, todo o meu amor.

Fome e miséria são totalmente incompatíveis com estabilidade e segurança.

(Hedi Annabi, Representante do Secretário Geral da ONU no Haiti)

RESUMO

VIEIRA, Thaís Rangel. *Duas faces da MINUSTAH: a imposição e a construção da paz ou o início e fim da missão de estabilização do Haiti*, Rio de Janeiro, 2019, xxxp. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Esse trabalho de pesquisa busca compreender a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), de 2004 a 2017, dentro do conceito e diretrizes de uma Peacekeeping Operation (Operação de manutenção da paz), sendo um bom exemplo para compreendermos as contradições enfrentadas numa operação de paz e os desafios na tentativa de conciliar o binômio “não indiferença” e “uso da força”. Ao analisarmos a missão à luz do conceito de Peacekeeping, identificamos que a missão foi uma combinação de ações variáveis que acabam por enquadrá-la em quase todos os espectros das atividades de paz e segurança e não apenas em uma operação de manutenção de paz robusta, enquadramento original da MINUSTAH. Apesar das operações contemporâneas de manutenção da paz das Nações Unidas, por definição, considerarem um uso de força mais intenso além de outras atribuições de caráter mais humanitário, nosso objetivo é demonstrar que a MINUSTAH conforma-se, em dois momentos particulares, no início e no fim, com duas definições específicas: a de Peace Enforcement (imposição da paz) e de Peace Building (construção da paz). No contexto de um país fragilizado, após décadas de violência política, crise social e desrespeito aos direitos básicos do povo, além de fragilizado por seguidas catástrofes naturais, buscaremos compreender os limites do uso da força na tentativa de restaurar a paz ao Haiti.

Palavras-chave: MINUSTAH, Operação de Manutenção da Paz, Imposição da Paz, Construção da Paz, Intervenção cooperativa

ABSTRACT

VIEIRA, Thaís Rangel. *Two sides of MINUSTAH: the imposition and construction of peace or the beginning and end of Haiti's stabilization mission*, Rio de Janeiro: 2019, ... pg. Doctoral Thesis- Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense – UFF.

This research seeks to understand the Brazilian participation in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), from 2004 to 2017, within the concept and guidelines of a Peacekeeping Operation, being a good example to understand the contradictions faced in a peace operation and the challenges in trying to reconcile the "non-indifference" and "use of force" binomial. In looking at the mission in the light of the concept of Peacekeeping, we have identified that the mission was a combination of variable actions that end up framing it in almost all specters of peace and security activities, not just a robust peacekeeping operation, framework of MINUSTAH. While contemporary UN peacekeeping operations by definition consider a more forceful use of force as well as other more humanitarian assignments, our objective is to demonstrate that MINUSTAH conforms, in two particular moments, at the outset and in the end, with two specific definitions: Peace Enforcement and Peace Building. In the context of a fragile country, after decades of political violence, social crisis and disrespect for the basic rights of the people, and frail by natural disasters, we will seek to understand the limits of the use of force in the attempt to restore peace to Haiti.

Keywords: MINUSTAH, Peacekeeping Operation, Peace Imposition, Peacebuilding, Cooperative Intervention

SUMÁRIO

- 1- Introdução - 13
- 2- Capítulo I: Haiti e sua história - 16
 - A fase fundacional - 16
 - A Era Duvalier - 19
 - A nova fase - 30
 - O próximo passo: a MINUSTAH - 39
 - Operações de paz da ONU no Haiti - 47
 - O Brasil e as Operações de paz: momentos históricos e motivações - 49
 - Críticas e Objetivos originais da MINUSTAH - 56
- 3- Capítulo II: Intervenções: modos possíveis - 62
 - Desafios da Ordem Internacional Contemporânea: Operações de Paz - 62
 - Trajetória das Operações de Manutenção da Paz - 72
 - Mudança de atitude - 79
 - Intervenção Humanitária - 87
 - Intervenções: duas formas de agir - 92
 - Responsabilidade de Proteger: R2P - 99
 - Posição Brasileira - 108
 - Responsabilidade ao Proteger: RWP – 109
- 4- Capítulo III: MINUSTAH: início e fim de uma operação de Paz singular - 117
 - O INÍCIO: Apresentando a MINUSTAH - 117
 - Primeira Missão: da chegada à tomada de Bel Air - 122
 - Bel Air: configurando a imposição da Paz - 133
 - O MEIO: A relativa estabilização da segurança e o caos do terremoto - 138
 - O FIM: A atuação do penúltimo Contingente da Missão - 143
- 5- Conclusão - 151
 - Considerações sobre o início e o fim da Missão de Estabilização do Haiti - 151
- 6- Bibliografia - 163
- 7- Anexos - 183
 - Entrevista com o Contra-Almirante Fuzileiro Naval Carlos Chagas Vianna Braga, representante da Marinha no planejamento conjunto da preparação da participação brasileira para a atuação no Haiti, designado para compor o Estado-Maior Interino da MINUSTAH como Oficial de Inteligência e Assistente do primeiro *Force Commander* – 184
 - Entrevista com o Capitão Fuzileiro Naval Newton Viana Leal, Oficial de Operações do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais – Haiti (25ºContingente).-192

Introdução

A Carta das Nações Unidas, documento criado concomitante ao surgimento da Organização das Nações Unidas em 1945, não previa o instrumento hoje conhecido como “Operações de paz”. O emprego da força sequer era cogitado, para fins de resolução de controvérsias, como resultado das marcas deixadas pela Segunda Guerra Mundial. Àquela ocasião era impensável que Estados aceitassem qualquer ingerência em seus territórios, prevalecendo unanimamente o respeito à soberania e a não intervenção como princípios norteadores das Relações Internacionais.

As operações de paz, portanto, precisaram ser inventadas pela ONU, como um recurso viável para dar conta dos conflitos que se apresentassem naquele momento. Desde as primeiras mediações, negociações e missões de observação, realizadas desde a década de 50 até nossos dias, a manutenção da paz evoluiu passando pela imposição da paz até a proteção robusta de civis em conflitos armados; deixando de serem meras forças desarmadas ou não combatentes e passando a usar a força para desafiar grupos armados e desarticular conflitos. A ONU, através do Conselho de Segurança, passou a ser o *locus* decisório e o Organismo responsável por “salvar as gerações seguintes do flagelo da guerra” (UNITED NATIONS, 1945).

Nos últimos sessenta anos, as operações de manutenção da paz das Nações Unidas evoluíram para uma das principais ferramentas usadas pela comunidade internacional para administrar crises complexas que representam uma ameaça à paz e segurança internacionais. Desde o início do novo milênio, o número de militares, policiais e civis empregados em operações de manutenção da paz das Nações Unidas em todo o mundo atingiu níveis sem precedentes. Não só a manutenção da paz das Nações Unidas cresceu em tamanho como tornou-se cada vez mais complexa. Além de simplesmente monitorar os cessar-fogos, as operações multidimensionais de manutenção da paz são chamadas para facilitar o processo político através da promoção do diálogo nacional e reconciliação, proteção de civis, assistência no desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes, apoio à organização de eleições, para proteger e promover os direitos humanos, e ajudar a restaurar o Estado de Direito. (CAPSTONE DOCTRINE, 2008, p6).

A fim de enfrentar os desafios colocados pela escala e alcance sem precedentes das missões de hoje, os países participantes dessas missões tem cada vez

mais usado a força como um importante instrumento no processo de restabelecimento da paz em várias missões organizadas ou autorizadas pelas nações Unidas, e têm, apesar das controvérsias que essa questão gera, contribuído para mitigar impasses e minimizar os danos causados pelos grupos que intentam contra os processos de pacificação. Esse é o caso da MINUSTAH.

A MINUSTAH foi enviada ao Haiti, em 2004, sob o Capítulo VII da Carta da ONU, portanto, baseada na proposição de que a violência no Haiti ameaçava a comunidade internacional de alguma forma. Mais que à comunidade internacional, a crise social aguda, a violência política histórica e as guerras de gangues colocaram o próprio Haiti em uma situação de miserabilidade.

Esse trabalho de pesquisa buscará compreender a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), de 2004 a 2017, dentro do conceito e diretrizes de uma *Peacekeeping Operation* (Operação de manutenção da paz), sendo um bom exemplo para compreendermos as contradições enfrentadas numa operação de paz e os desafios na tentativa de conciliar o binômio “não indiferença” e “uso da força”.

Ao analisarmos a missão à luz do conceito de *Peacekeeping*, identificamos que a missão foi uma combinação de ações variáveis que acabam por inseri-la em quase todos os espectros das atividades de paz e segurança e não apenas em uma operação de manutenção de paz robusta, enquadramento original da MINUSTAH. Apesar das operações contemporâneas de manutenção da paz das Nações Unidas, por definição, considerarem um uso de força mais intenso além de outras atribuições de caráter mais humanitário, nosso objetivo é demonstrar que a MINUSTAH conforma-se, em dois momentos particulares, no início e no fim, com duas definições específicas: a de *Peace Enforcement* (imposição da paz) e de *Peace Building* (construção da paz). No contexto de um país fragilizado, após décadas de violência política, crise social e desrespeito aos direitos básicos do povo, além de afetado por seguidas catástrofes naturais, buscaremos compreender os limites do uso da força na tentativa de restaurar a paz ao Haiti.

A tese será dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, retornaremos às origens desse país a fim de conhecermos um pouco de sua trajetória política. Apresentaremos, de forma bastante sintética, alguns traços marcantes da política haitiana que permeiam a História do país, desde o período colonial até a crise dos anos 2000, privilegiando a análise da Ditadura Duvalier e suas implicações para o Haiti até o Governo Aristide e sua deposição que acarretou na criação da MINUSTAH, Missão de

Estabilização do Haiti, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em seguida, apresentaremos um histórico das missões de paz da ONU naquele país e em especial uma retrospectiva das atuações do Brasil em missões de paz desse organismo e suas principais motivações, além de críticas e uma discussão sobre os objetivos originais da MINUSTAH.

O segundo capítulo apresentará uma análise sobre os conceitos de Intervenção; os principais desafios da Ordem Internacional Contemporânea e suas repercussões nas Operações de paz, influenciando e determinando as trajetórias dessa atividade. Em seguida, discutiremos a mudança de atitude no tocante ao uso da força como adequação às novas guerras e o momento histórico pós-tragédias humanitárias, como por exemplo Ruanda e Somália, e avançaremos o conceito de Intervenção Humanitária de maneira a distingui-lo do conceito de *Peacekeeping*, objeto de nossa pesquisa. Fechando o capítulo, analisaremos a conduta brasileira frente aos conceitos de Responsabilidade de Proteger e sua proposta inovadora da Responsabilidade ao Proteger.

O terceiro e último capítulo é o foco central de nosso trabalho. Nosso objetivo é demonstrar que a MINUSTAH conforma-se, em dois momentos distintivos, com duas definições específicas: a de Peace Enforcement (imposição da paz) e de Peace Building (construção da paz) e que portanto, a excepcionalidade da atuação desses contingentes nos faz acreditar que a definição de praxe da MINUSTAH, somente como operação de manutenção de paz, é uma definição incompleta.

Esse capítulo será apresentado em quatro partes. A primeira parte contempla o estabelecimento da missão, a chegada do primeiro contingente e a análise da atuação desse efetivo no tocante ao uso da força e da resolução dos conflitos. Nosso objetivo é demonstrar que a primeira missão possui as características de uma missão de *Peace Enforcement*. A segunda parte retrata a imposição da força através do relatório do processo de pacificação de Bel Air. Na terceira parte, apresentaremos o momento em que certa estabilidade de segurança foi atingida, para em seguida o país ser assolado pelo terremoto que devastou o país, alterando, a partir de então, o viés de ação das tropas, dando início à fase mais humanitária da missão. E, encerrando nossas reflexões, na quarta parte, analisaremos a atuação do 25º. Contingente e sua atuação após o furacão Matthew, em setembro de 2016, e demonstraremos, além da conjuntura do final da missão, de caráter rigorosamente distinto do início, que a penúltima missão da MINUSTAH (25º. Contingente) possuía todas as características de uma operação de *Peace Building*.

Capítulo I

Haiti e sua História

- A fase fundacional.

Para compreendermos as razões que levaram a criação da MINUSTAH e toda a discussão proposta nesta Tese é preciso retornar às origens desse país e conhecermos um pouco de sua trajetória política. A pobreza, a fome, o analfabetismo, os desastres naturais e a instabilidade política são marcas do Haiti de longa data, influenciando a forma precária e extremamente vulnerável com que o país tem buscado exercer sua soberania política por décadas. Nesse primeiro capítulo apresentaremos, de forma bastante sintética, alguns traços marcantes da política haitiana que permeiam a História do país, desde o período colonial até a crise dos anos 2000. Para analisarmos o estabelecimento da missão, privilegiaremos o recorte a partir da era Duvalier (de 1957 a 1986) e, sobretudo, o governo do Presidente Jean-Claude Aristide culminando com o início da missão de paz no país.

Considerada atualmente a nação mais pobre das Américas e ocupando a 12^a posição no “Índice de Estados Falidos¹” (Failed States Index – Índice publicado anualmente pela Revista *Foreign Policy*, através do *The Fund for Peace*), todavia conhecido como a “Pérola das Antilhas” por sua beleza natural, a República do Haiti ou a República negra de *Hispaniola*² está situada na América Central, precisamente na Bacia do Caribe. Vítima de um processo de colonização predatório, sofreu séculos de exploração de suas terras e riquezas, o que contribuiu para que hoje se enquadre no hall

¹ Estados falidos ou fracassados, segundo Robert Jackson, são por definição aqueles Estados que “não podem ou não irão salvar domesticamente condições mínimas, como paz, ordem, segurança, etc” (Jackson, 1998). É um termo político que define um país no qual o governo é ineficaz, normalmente com altas taxas de criminalidade e corrupção, judiciário ineficaz, usualmente interferência militar na política e muitas vezes presença de grupos armados paramilitares ou organizações terroristas atuando pelo território. (AGUILAR; MORATORI, 2011)

² *Hispaniola* foi o primeiro nome dado por Cristóvão Colombo à Ilha onde hoje se localizam o Haiti e a República Dominicana, nas Grandes Antilhas. Ao aportar em 05 de dezembro de 1492, o colonizador batizou de “La Isla Española”, mais tarde conhecida apenas como Hispaniola, as terras originalmente chamadas de “Quisqueia” (ou Kiskeya) pelo povo Taino ou ainda “Bohío” ou “Ayiti” pelos Arawak, povos nativos da região. Ver: New World Encyclopedia contributors. Hispaniola [Internet]. New World Encyclopedia.; 2018 Jan 9, 16:02 UTC [cited 2018 Jul 15]. Available from: <http://www.newworldencyclopedia.org/p/index.php?title=Hispaniola&oldid=1008656>.

dos países mais miseráveis do mundo. A extração de ouro através da exploração do trabalho indígena local sustentou e motivou os colonizadores nos primeiros anos de ocupação dessas terras. Contudo, ao longo do século XVI, a exploração do ouro foi sendo substituída pelo cultivo de cana de açúcar e a mão-de-obra indígena, cada vez mais escassa, fora substituída pela mão-de-obra negra.

Segundo Paul Farmer (2006), entre os anos de 1517 e 1540, cerca de 30 mil homens foram trazidos da África para trabalharem como escravos no cultivo de cana-de-açúcar. Logo a riqueza produzida pelo processo de colonização atraiu a França que, a despeito da ocupação espanhola, tomou posse da parte ocidental da Ilha de *Hispaniola* no final do século XVI. A região tornou-se rapidamente a mais rica colônia da monarquia francesa através do comércio escravo oriundo especialmente do Senegal e de Moçambique, liderando a produção de algodão, café e principalmente açúcar no Caribe. Somado ao sistema de exploração de mão-de-obra escrava e da expansão da monocultura açucareira, a chegada de muitos imigrantes vindos da Europa e da África foi aos poucos transformando a estrutura social do país, de acordo com Valler Filho (2007).

Em virtude do processo de colonização e da escravidão, a sociedade colonial haitiana caracterizava-se por uma rígida estratificação. Essa divisão social é fundamental para compreendermos as estruturas políticas que levaram o Haiti ao estado de crise em que se encontra na atualidade. Nos moldes clássicos de uma sociedade escravocrata, dividia-se, pois, em cinco grupos: uma minoria branca de colonizadores e proprietários das terras, seguida por funcionários da monarquia francesa e, os pequenos comerciantes e artesãos, usualmente homens brancos pobres. Esses três níveis somavam cerca de 40 mil pessoas. Abaixo deles, aproximadamente 30 mil negros e mulatos livres, considerados cidadãos, contudo sem os mesmos direitos políticos e status social dos brancos. E, por fim, os escravos, cerca de 460 mil indivíduos, que compunham a maior parte da população (FARMER, 2006).

Importante frisar que o alto nível de violência além de demandar a constante reposição desses escravos vindos da África também contribuiu para marcar uma divisão permanente na sociedade haitiana. Inicialmente, havia uma diferença entre *creoles* (escravos nascidos no Haiti) e *bossales* (escravos trazidos da África). Mais tarde, essa divisão racial entre os intitulados *authentiques* e os *mulattoes* permaneceria como uma das marcas da política haitiana (WARGNY, 2004, p37 apud BRAGA, 2015, p157).

O contexto social de desigualdades somado, no fim do século XVIII, ao advento da Revolução Francesa criou o ambiente propício ao processo de insurgência de liderança mulata que colocaria fim aos 130 anos de escravidão no Haiti. Uma revolta popular liderada por escravos negros resultou na desestabilização da antiga estrutura social do país, quase destruição da economia açucareira e expulsão do exército francês. Na busca pela emancipação política do país o Haiti decretou sua independência em 1804, tornando-se a primeira República negra independente das Américas, sendo considerada “a mais extraordinária transformação já sofrida por uma colônia ultramarina européia” (FILHO, 2007).

Para livrarem-se da dominação do colonizador, negros e mulatos se uniram. Contudo, atingido o objetivo, passaram a lutar entre si pelo poder. Arrasado pelo processo de independência e com uma sociedade continuamente desigual, o país passa a viver uma seqüência de governos ditatoriais, com a economia voltada para o exterior e o poder político controlado e exercido por diferentes governos militares até o início do século XX, quando a instabilidade política do Haiti, somados a sua posição estratégica na Bacia do Caribe, deixou o país, como afirma Matijascic (2010), “vulnerável aos interesses externos”, o que propiciou a intervenção dos EUA, em 1915.

Mesmo após decretar sua independência, o povo haitiano não conseguiu vivenciar a desejada estabilidade política tampouco a igualdade de direitos esperada. Essa instabilidade política, bem caracterizada no final do século XIX e início do século XX por um período marcado por sucessivos assassinatos e deposições, levou à substituição do poder civil por lideranças militares seguido pela intervenção militar norte-americana no país que teve início em julho de 1915 e duraria por 19 anos (SCHMIDT, 1995). Durante esse período, vale ressaltar, o Haiti lograria algum progresso, contudo, longe da paz e da organização que foram a justificativa formal para a presença militar dos Estados Unidos. (FILHO, 2007).

A oposição às ações norte-americanas não tardaram, culminando em 1916 com a Revolta dos Cacos e com o surgimento de um movimento de resistência civil conhecido como “A Liga da Juventude haitiana”, que reuniu camponeses politizados, jovens intelectuais haitianos, imbuídos de forte sentimento nacionalista e de rejeição à dominação estrangeira. Tal disposição os levou à oposição à estrutura de poder mulata que, para eles, permitia o abuso dos americanos.

Todo esse processo de resistência ficou conhecido com *Négritude*, um movimento de exaltação dos valores culturais e resgate das raízes da África negra, do

nacionalismo haitiano e de repúdio à dominação estrangeira, sobretudo com a valorização da religião *Voodoo*³. Veremos adiante que essa reação cultural foi extremamente relevante no futuro governo de François Duvalier, que retomará os valores desse movimento de resistência negra para conseguir a simpatia e o apoio popular nas eleições de 1956, principalmente com a valorização dessas práticas religiosas. Isso por que, como descreve Everaldo Andrade (2015), “o fervor revolucionário nacionalista que contaminava a maior parte da militância política e cultural da negritude oscilou depois para uma política oportunista e reacionária, demonstrada posteriormente pelo governo do presidente haitiano François Duvalier” (ANDRADE, 2015, p10).

O fim da ocupação se dá em 1934, mas a ingerência externa no país permaneceu ainda que de forma tácita. Ademais, “o recurso constante à violência como justificativa para a manutenção da ordem no Haiti permearia os governos a partir dessa data, sempre com o envolvimento decisivo das forças armadas, apoiadas pelos EUA” (FILHO, 2007, p144).

- A Era Duvalier

De 1934 até 1956 o Haiti conviveu mais uma vez com a constante troca de presidentes, demonstrando novamente sua instabilidade política. Stênio Vincent (1930-

³ Segundo o professor Federico Neiburg, antropólogo e professor do programa de pós-graduação em antropologia social da UFRJ “O vodu é central na história haitiana e atinge a maior parte da população. A religião foi construída nas Américas por escravos, como o candomblé no Brasil, e mistura elementos de cultos africanos com o cristianismo. Há entidades que são associadas com santos, e datas festivas católicas que são celebradas pelos praticantes do vodu. Apesar de o vodu estar profundamente atrelado à tradição e aos valores nacionais, durante muitos anos a elite haitiana pensava a prática da religião como a causa do atraso do país. Esse olhar fez com que até o início do século XX, a elite haitiana rejeitasse o vodu, embora muitos integrantes conhecessem e até praticassem a religião. Isso começou a mudar na década de 1920 e 1930, no contexto da ocupação norte-americana do país. Essa ocupação (de 1915 a 1934) produziu na elite um sentimento nacionalista e uma volta do olhar para a África”, explica o professor Neiburg. A religião só foi reconhecida oficialmente pelo Estado com a promulgação da Constituição de 1987, que também reconheceu o crioulo, ou creoli, como um dos idiomas oficiais do país. (Fragmentos do texto de SANCHEZ, Giovana, “Religião dominante no Haiti, vodu mistura elementos cristãos e crenças africanas”, SP, 28/01/2010. Disponível em <http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0MUL145870816107.RELIGIAO+DOMINANTE+NO+HAITI+VODU+MISTURA+ELEMENTOS+CRISTAOS+E+CRENCAS+AFRIC.htm>. Acesso em: 13/5/2018

1941), último presidente do período da intervenção norte-americana, autoritário e manipulado pelo governo dos EUA. Elie Lescot (1941-1946), escolhido e apoiado pelos EUA e também autoritário, muito impopular por perseguir a oposição política e suprimir a liberdade de expressão e imprensa. Governou em um período de intensas revoltas populares ocasionando sua renúncia em 1946.

Relevante comentar que a “Revolta de 1946”, como descreve Vanessa Matijascic (2010), foi um momento extremamente delicado na política haitiana visto que as *Gendarmerie D’Haiti* assumem o poder e organizam o processo eleitoral que colocaria agora um negro de perfil moderado no poder. Para esclarecer, um acordo aprovado no legislativo, em 1915, atribuiu maiores poderes aos Estados Unidos para assumir o total controle das finanças do país naquela ocasião. Esse acordo também permitiu a coordenação dos serviços públicos, supervisão da rotina de assuntos do governo e criou uma força militar com funções policiais. Tal força recebeu o nome de *Gendarmerie D’Haïti* e era composta por haitianos e americanos sob o comando e treinamento dos *marines*⁴. O objetivo que impulsionou a criação das *Gendarmerie D’Haïti* era conter revoltas populares, principalmente movimentos de insurgência contra a intervenção militar dos Estados Unidos. (MATIJASCIC, 2010, p8)

Portanto, em 1946, tendo em vista que a população não apoiaria um candidato mulato naquele momento, Dumarsais Estimé se apresenta como uma opção possível por ser um civil negro, sem histórico político e engajado com as camadas mais pobres. Eleito em 1946, governa somente até 1950 quando, sem nenhum apoio legislativo por incomodar demais a elite mulata, os generais o depõem e novamente uma junta militar assume o poder. Assume o major Paul E. Magloire que governa até 1956, deixando a presidência com enorme impopularidade sob acusação de corrupção. Em seguida, a situação política haitiana se desestrutura sobremaneira, sendo o Haiti governado por três presidentes provisórios seguidamente depostos pelos militares.

Com o envolvimento decisivo das Forças Armadas e apoiado pelos EUA, em 1957, o médico François Duvalier, vindo da classe média, apresentando-se como o candidato dos ideais negros que ele manipulava e, contando com o apoio tanto da elite mulata quanto da *Gendarmerie d’Haïti*, elegeu-se presidente do Haiti nas primeiras eleições democráticas realizadas no país. Contudo, ao contrário do que o povo esperava,

⁴ *United States Marine Corps* é o nome dado ao Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos e seus militares são conhecidos como *marines*. Ver <http://www.marines.mil/>

Duvalier inaugurou uma época de autoritarismo e violência. (ANDRADE, 2015; FILHO, 2007). Como exemplo disso, em 1964 Duvalier declarou-se presidente vitalício e governou autocraticamente até sua morte em 1971.

Poucos países no hemisfério sofreram uma série tão extensa de regimes repressivos e ditaduras militares quanto o Haiti. Veremos que os quase trinta anos de ditadura imposta por François Duvalier e, na sequência por seu filho Jean-Claude Duvalier foram, provavelmente, a época mais infame na dolorosa história desse país e o berço da dinâmica de violência urbana perpetrada por gangues e grupos paramilitares atualmente.

A vitória de Duvalier foi orquestrada pelo uso sistemático da violência contra as massas populares através de seus apoiadores civis e pelo apoio e cumplicidade do exército. Antes mesmo da eleição se concretizar, esses grupos já atuavam, fossem eles parte do aparato paramilitar que daria origem aos *tonton makouts*, fossem pessoas ordinárias da sociedade, mas que atuavam, segundo Everaldo Andrade (2015), como “parasitas sociais” das novas áreas urbanas, muitas vezes pequenos artesãos ou pequenos proprietários que eram recrutados em troca de favores ou pequenas recompensas para apoiá-lo. Como descreve Andrade, “O duvalerismo envolvia mais que o uso explícito da força, incluía uma estratégia de distribuição econômica que permitia recrutar a baixo preço indivíduos para executá-la” (TROUILLOT, 1990, p153 apud ANDRADE, 2015). Compreender essa estratégia facilita no entendimento do papel que esses indivíduos teriam no futuro regime.

A patronagem política, a participação nas forças militares e paramilitares e a adesão aos projetos governamentais transformaram-se em molas propulsoras do regime ditatorial que se iniciava. Era da fidelidade de seus simpatizantes que se extraíam os milicianos do regime. As alianças políticas e conseqüente compensação monetária não tinham ligação direta com as origens sociais do indivíduo, o que permitia que qualquer um pudesse ser “comprado” pelos líderes políticos, formando-se uma aliança entre o poder político e o poder local além de favorecer a ascensão social e econômica, ainda que muito modesta, desses grupos ou pessoas. Desta forma, Duvalier espalhou seus adeptos por toda parte.

Governando, portanto, com mãos de ferro, durante o período em que esteve na presidência, François Duvalier, também conhecido com Papa Doc⁵, fez do poder da dialética sua arma. Perseguições às lideranças populares, censura à oposição política e garantia de regalias aos segmentos que o apoiavam como a Igreja Católica e os militares, além da garantia de privilégios para a elite mulata eram algumas de suas práticas, somadas à centralização de poder e ao autoritarismo. Tudo isso foi garantido pelo que podemos afirmar ser o ponto chave de seu governo: o uso constante da violência como justificativa para a manutenção do *status quo*, garantindo o monopólio da força pelo executivo através de seu próprio instrumento de controle social.

Nas palavras do professor Everaldo Andrade:

A vitória de Duvalier foi preparada pela ação do exército e pelo uso sistemático da violência contra as massas populares relativamente organizadas nesse período. A popularidade da violência de Duvalier precedeu a sua própria eleição: seus apoiadores civis usaram dela durante a campanha eleitoral em parte por conta da cumplicidade de oficiais do exército. O aparato paramilitar de Duvalier anterior a 1957, que depois deu origem aos milicianos *Tonton-makouts* e outros já atuava. (...) Durante sua campanha presidencial, Duvalier já criara uma guarda armada privada e paramilitar, os *Cagouards* (homens encapuzados). Após a eleição, Duvalier foi hábil em incorporar e recrutar os primeiros *Tonton-makoutes* nos segmentos da população rural que antes tinham fornecido os guerrilheiros das rebeliões no século XIX e dos guerrilheiros Cacos contra a ocupação dos EUA em 1915 (ANDRADE, 2015, p8).

As marcas da política ditatorial do período Duvalier são, portanto, os grupos armados criados como aparato repressor estatal. Iniciados no governo de Papa Doc e perpetuados no de seu filho, Jean-Claude Duvalier (conhecido como Baby Doc), que o sucedeu, esse sistema repressor contava com três grupos, segundo Everaldo Andrade.

Primeiro, a *Gendarmerie d'Haïti* que, apesar de sofrer alterações que diminuía seu poder de atuação, mantinha sua função de suprimir os movimentos de insurgência. Um exemplo da redução de autoridade da *Gendarmerie* foi a mudança da antiga estrutura da guarda Presidencial, outrora coordenada e composta somente por soldados da força policial treinada pelos *marines* que agora passaria a incorporar milícias civis

⁵ François Duvalier ficou conhecido como Papa Doc em virtude de suas atividades como médico em consultórios populares antes de tornar-se presidente. Ademais, “O povo haitiano parecia majoritariamente acreditar que François Duvalier possuía poderes mágicos para curar as pessoas e conversar com espíritos” Ver Andrade, Everaldo de Oliveira, O Bonapartismo Haitiano e a Era Duvalier, in: XXVIII Simpósio Nacional de História, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 27 a 31 de julho de 2015. Anais em <http://www.snh2015.anpuh.org/site/anaiscomplementares>

armadas, alterando a liderança dos altos cargos da *Gendarmerie d’Haïti* no intuito de afastar do poder aqueles que apoiaram os golpes anteriores.

Segundo, os *Tontons Makoutes*, voluntários sem salários que buscavam vantagens pessoais através da atuação como forças de segurança pára-policial e também pela corrupção, participavam ativamente no regime de repressão. Tinham como função prender e debelar qualquer revolta popular além de agirem como Inteligência e sistema de informação do governo. Esse grupo nunca foi uma verdadeira milícia, mas também exercia mais poder que uma simples polícia secreta, exercendo sua autoridade no interior do país enquanto a Guarda Nacional cuidava da segurança na capital do país (HAGGERTY, 1991). Os *Tontons* tornaram-se tão grande que “apenas dois anos depois de serem criadas, as milícias dos *Tontons* tinham efetivos duas vezes maiores que o exército” (ANDRADE, 2015), mantendo-se como um forte obstáculo para a construção de qualquer ideal democrático no país.

E, por fim, o terceiro grupo, criado em 1962 e formado por uma milícia civil intitulados de *Milice de Volontaires de La Sécurité Nationale* – MVSAN, conhecidos como Voluntários da Segurança Nacional (VSN), recrutados entre membros das camadas populares, cujo objetivo era “servir de instrumento de organização através do qual o regime buscava apoio prático e verbal no interior do país” (ANDRADE, 2015). Há estudiosos que defendem que essa milícia não passava de uma renomeação dos *Tontons Makoutes* (COHA, 2010).

Desta maneira, Duvalier se fez presente em todo o país.

É possível afirmar que a maior ferramenta de desenvolvimento e manutenção do regime foi, indubitavelmente, a criação dos *Tonton Makoutes*. Quando Duvalier, em 1959 e, portanto, apenas dois anos após tornar-se presidente, criou uma das mais brutais organizações paramilitares conhecidas, ele criava uma estrutura propulsora de violência que se arrastaria por décadas e imporá ao Haiti um preço muito caro. Exclusiva para responder somente a ele e justificada por sua paranóia contra a ameaça que as forças armadas regulares representavam, essa força exclusiva tinha autorização para usar incessante violência de maneira a garantir a manutenção de sua autoridade, colocando fim em qualquer oposição à nova administração.

Os Haitianos apelidaram esses grupos de *Tonton Makoutes* baseados em um mito creole, segundo o qual um “tio” (*Tonton*), seqüestra e pune crianças desobedientes, capturando-as e colocando-as em um saco (*Makoute*), para depois comê-las no café da manhã. Esse mito inspirou o medo que não assolava somente a criancinhas, mas a

população em geral, assim como aos opositores do governo e a qualquer pessoa que não estivesse disposta a compensar as autoridades (COHA, 2010).

Desde então, essa organização passou a agir sem reservas, desconsiderando quaisquer direitos éticos ou civis dos cidadãos que pudessem interferir ou limitar sua violência indiscriminada. Não eram responsáveis por nenhum ramo do Estado, tribunal ou órgão eleito, ficando submetidos somente ao “Papa Doc”.

Uma característica chave dessa estrutura é o fato de suas lideranças serem também líderes voduns, sistema de crenças praticado por mais da metade da população haitiana ainda hoje. Segundo o Council of Hemispheric Affairs (COHA)⁶, esta filiação religiosa concedia aos Makoutes uma sensação de autoridade sobrenatural aos olhos da população, dando-lhes permissão para cometerem atos tenebrosos sem, contudo, serem questionados ou permitirem reação por parte do povo. Assim como a identificação com o vodun serviu de recurso para a aproximação com as massas populares, de certa maneira, legitimou a ditadura dos Duvalier, visto que Papa Doc e seu sucessor se apropriaram desse discurso transformando os Tontons Makoutes em parte de uma estratégia consciente, elaborada para identificar forças espirituais e nacionalistas leais ao ditador e, principalmente, para instigar medo em seus opositores. (COHA, 2010). A manipulação do imaginário religioso popular foi um importante instrumento político a serviço do regime autoritário.

Os fatos e números são suficientemente alarmantes. Mais de 60.000 haitianos foram assassinados durante a era Duvalier, e muitos foram exilados. Estima-se que “mais de um quinto da população foi exilada econômica ou politicamente, e segundo algumas estimativas pelo menos 80% dos profissionais qualificados deixaram o país até meados da década de 60” (BELLEGARDE-SMITH, 1990, p97 apud ANDRADE, 2015). Conseqüentemente, o Haiti sofreu uma fuga de cérebros inigualável e incapacitante, que roubou do país muitos de seus cidadãos escolarizados, deixando para trás uma sociedade iletrada, crédula e amedrontada.

A milícia sustentava-se na sensação de medo imposta pelas constantes ameaças e execuções públicas, muitas vezes “apedrejando e queimando pessoas vivas, seguindo regularmente tais rituais pendurando seus corpos como um aviso para a população em

⁶ COUNCIL OF HEMISPHERIC AFFAIRS (COHA). *The Tonton Macoutes: The Central Nervous System of Haiti's Reign of Terror*. 11 de Março de 2010. Disponível em <<http://www.coha.org/tonton-macoutes/>>. (Acesso em 28/out/2018).

geral”. (COHA, 2010, p2). Não nos foge concluir que a guerra entre gangues, a violência em escala nacional e a extrema situação de pobreza e carência que a população haitiana vive atualmente tem sua origem, sem sombra de dúvidas, na história de truculência e tirania das ditaduras haitianas. Muito difícil esperar de uma população submetida historicamente, empobrecida e espoliada, no contexto econômico ocidental, posturas diferentes que a espera de assistência.

É claro que o poder de François Duvalier também precisava ser mantido para além da violência cotidiana, logo, era necessário gerar certo consentimento, ainda que esse consentimento não refletisse completa aceitação à “fabricação política do poder”, como argumenta Andrade (2015, p10). Trouillot (1990) igualmente descreve que o consenso político nunca contemplou a totalidade da sociedade haitiana, seja pela inabilidade da elite em tornar-se hegemônica, seja pelo insulamento do campesinato. Por conseguinte, o regime de Duvalier utilizou-se, adicionalmente à violência, outros recursos para garantir seu governo como a valorização do nacionalismo através da ampliação do discurso da *Négritude*, a estratégia de expansão do papel do Estado com mecanismos de redistribuição de renda, além do uso de sua milícia civil como controle social.

Analisando o aspecto simbólico desse regime, percebemos a importância da manipulação do discurso da *Négritude* como mecanismo de assegurar esse mínimo consentimento por parte de diversos setores da população. Por um lado, a consciência racial como base de coesão nacional; por outro, a burguesia negra como representante natural do povo. Dessa forma, a manipulação do movimento e discurso da *Négritude* serviu de máscara usada pelo governo para conquistar os intentos políticos da pequena burguesia, propagando Duvalier como uma espécie de messias negro. Vale lembrar que essa associação com o discurso da *Négritude* durou apenas o tempo necessário para a consolidação do regime. Tão logo a oposição interna enfraqueceu, a ditadura autoritária dispensou esse discurso (ANDRADE, 2015, p15-16).

No campo institucional, em virtude do quadro de constante instabilidade política que o país vivia até então, François Duvalier optou por uma reestruturação institucional bem audaciosa, afastando-se dos partidos tanto de esquerda quanto de direita, considerados a partir de então como verdadeiros rivais de sua política. Os partidos de oposição foram violentamente perseguidos, constringendo a quase totalidade da oposição ao exílio. E, na medida em que o seu governo se consolidava, ele afastava a

necessidade de honrar qualquer compromisso nacional com a manutenção da democracia ou com a soberania econômica do país (ANDRADE, 2015).

Um ponto interessante da política duvalerista foi sua conduta pendular com o cenário internacional. Internamente, vimos que o presidente manobrava em todas as direções, atraindo diferentes setores políticos e sociais em diversas esferas da sociedade. Seu objetivo era claramente manipular a crise política com retóricas conservadoras e nacionalistas, mantendo a rivalidade entre a população negra e a burguesia mulata. Essa estratégia foi, inicialmente, aprovada pelos EUA, que enxergavam nessa manipulação social um freio à ameaça comunista na sociedade haitiana. O apoio dos EUA à ditadura de François Duvalier naquele momento significava ter uma base segura no Caribe de onde fosse possível combater a expansão da revolução cubana de 1959 (ANDRADE, 2015; MATIJASCIC, 2009).

Todavia, essa manipulação não se restringia ao contexto interno. Ao reconhecer o governo de Fidel Castro dentro do contexto bipolar, Duvalier prevenia que movimentos de resistência ao seu regime pudessem ganhar fôlego em Cuba, preocupado não tanto com a possível adesão ideológica por parte de alguns haitianos, mas, principalmente, com o tráfico de armas oriundo de Cuba, com o intuito de armar a oposição política ao seu governo. Ainda que o regime Duvalerista tivesse extinguido o partido comunista haitiano e constrangido seus opositores ao exílio, era relevante precaver-se de qualquer tentativa de um golpe contra seu regime. Vemos com isso que Duvalier soube se aproveitar desse jogo duplo que, segundo estudiosos de seu governo, “foi apenas uma estratégia pragmática que afastava a possibilidade de relações conflituosas com Cuba enquanto se beneficiava do forte apoio financeiro norte-americano” (DIEDERICH; BURT, 2005).

Por décadas a situação do Haiti veio se deteriorando sem que fosse solicitada nenhuma intervenção internacional. Apesar dos EUA ser sempre um participante ativo no desenvolvimento da cultura política haitiana, o governo americano falhou gravemente ao não se pronunciar contra essas atrocidades (nem mesmo durante a gestão Carter, cuja administração fora mais focada nas questões de direitos humanos), resultado da lógica da Guerra Fria. Concluimos, portanto, que naquela ocasião, os EUA estavam, certamente, mais interessados em dar suporte a um tirano pró-América, cuja tarefa supostamente era conter o avanço do comunismo na região, do que disposto a proteger o povo haitiano, apoiando uma democracia saudável e uma autoridade responsável em Porto Príncipe.

Por fim, igualmente pendular foi sua relação com a Igreja Católica. Instituição que sempre exerceu um importante papel político desde 1860, quando fora declarada como religião oficial do país, a Igreja católica esteve até então relacionada com a elite conservadora do Haiti, muitas vezes servindo de instrumento de perseguição, por parte da elite mulata, contra a cultura popular e a religião vodu. Entre os anos de 1959 e 1965, Duvalier se volta contra a instituição, expulsando bispos, jesuítas, eliminando cerca de cinco Ordens religiosas, expulsando e deportando bispos, padres, jesuítas e o próprio arcebispo do país, acusados de promover o comunismo no país, sendo Duvalier e seu governo excomungados naquela ocasião. (ANDRADE, 2015, p11). Apesar disso, contrariamente à postura adotada até então, a partir de 1966, num acordo feito entre o presidente e o Papa Paulo VI, passa a receber dinheiro do Vaticano para “catequizar” o regime, nacionalizando o clero e tornando-se, Duvalier mesmo, uma espécie de líder espiritual dos católicos. Mudança conveniente de estratégia, característica do ditador.

De 1964 até sua morte, concluímos que a marca de seu governo foi a completa destruição da capacidade de qualquer ação autônoma da população trabalhadora. O princípio norteador das atividades governamentais foi o enriquecimento das lideranças políticas, além da violência legítima diária como prática de governo nas relações entre a nação e o estado haitiano. Em síntese, nas palavras do professor Everaldo Andrade:

O fenômeno Duvalier teria nascido da crise de hegemonia dos grupos tradicionais de poder, somado aos conflitos sócio-econômicos e políticos que vinham amadurecendo durante os anos de ocupação norte-americana. Jean François Duvalier não era apenas mais um político pragmático e autoritário. Foi um estudioso da vida e da história do seu país e não agia de forma voluntariosa. Criou um tipo de regime paternalista e autoritário moldado pelas características e história nacional, voltado para a concentração de poder político e econômico da burguesia saqueadora (ANDRADE, 2015, p13).

Assim sendo, tendo atingido tamanho grau de autoritarismo personalista, concluímos que François Duvalier deixa de herança para o país um aparato de repressão que se tornou enraizado socialmente e que, inegavelmente, encontra-se vivo até hoje.

Em 1971, com a morte de Papa Doc, um referendo popular legitimou Jean-Claude Duvalier, seu filho, como presidente do Haiti. Baby Doc assumiu a presidência implantando um governo que, mais tarde, seria noticiado pela mídia internacional por manter o mesmo padrão autoritário e de desrespeito aos Direitos Humanos. Nada mudara em relação à forma repressora com que o governo tratava sua população. Como

sinaliza Wladimir Filho (2007), no governo de Claude Duvalier prevaleceu o império do terror, sistematicamente apoiado pelos EUA.

Sob a liderança de Jean-Claude Duvalier, conhecido como Baby Doc, o governo do Haiti contou com uma extensa rede de forças de segurança para impor seu controle através de um padrão de abusos dos direitos humanos, que incluía desde prisões políticas até execuções sumárias. Centenas de presos políticos mantidos em uma rede de três prisões, conhecida como o “Triângulo da morte”, morreram por maus tratos ou foram vítimas de execuções extrajudiciais. Característicos do sistema judiciário de seu governo, desaparecimentos e assassinatos políticos eram constantes. Muitos presos políticos que entraram no “triângulo da morte” nunca foram libertados, e seus paradeiros permanecem desconhecidos até hoje para suas famílias. Conforme registrado no Relatório “Haiti’s Rendezvous with History - The Case of Jean-Claude Duvalier”, lançado em 14 de abril de 2011 pelo Humans Right Watch:

(...) se alegou que ocorreram execuções sumárias de presos, incluindo prisioneiros em Fort Dimanche em 07 de agosto de 1974, sete pessoas executadas em 25 de março de 1976 e oito presos supostamente executados em Morne Christophe e Titanyen em 21 de setembro de 1977. Assassinatos políticos por forças de segurança também ocorreram. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011)

Do mesmo modo, crimes de tortura e detenções arbitrárias de suspeitos se somavam à repressão da imprensa e de qualquer dissidência política. Há relatos que presos políticos freqüentemente enfrentavam interrogatório e tortura selvagem. Um método comum de tortura - o djak do crioulo haitiano - envolvia amarrar as mãos dos prisioneiros atrás das pernas e empurrar um bastão ou barra entre as pernas e os braços. Os prisioneiros amarrados nessa posição seriam puxados para uma bola em volta do bastão e espancados com paus (HUMAN RIGHT WATCH, 2011).

Ademais, as liberdades de associação, reunião e expressão foram severamente restringidas. O governo repetidamente fechou jornais e rádios independentes, como os jornais *Le Matin*, *Le Patriote*, *Indépendance* e, o último a ser fechado, o jornal conservador católico *La Phalange* (ANDRADE, 2015). Jornalistas foram espancados, presos e forçados a deixar o país. Como descrito no relatório “Mais de 100 jornalistas e ativistas haitianos foram presos em 28 de novembro de 1980, sendo que muitos foram torturados e expulsos do Haiti”. Além disso, o chefe de polícia de Port-au-Prince posteriormente disse que “Jean- Claude Duvalier me disse para fazer o que quisesse

com estes jornalistas", enquanto o próprio Duvalier declarava ao *New York Times*, naquela ocasião, que "Fomos obrigados a agir" para impedir uma conspiração contra o governo (HUMAN RIGHT WATCH, 2011). Segundo Matijascic (2009), contrariando essas medidas tomadas até então, ao final da década de 70, Baby Doc restauraria parcialmente a liberdade de imprensa, permitindo que partidos de oposição fossem novamente formados, o que poderia representar medidas para liberalizar o regime. Contudo, a criação de mais uma força de contra-insurgência, intitulada *Leopards Corps*, sob o incentivo e orientação dos EUA, deixavam clara a mensagem de que a maneira para lidar com os conflitos políticos e sociais permanecia a mesma.

Somente em 1986 chega ao fim os quase trinta anos de ditadura da família Duvalier. Pouco depois de Jean Claude Duvalier fugir do país no final desse ano, o novo governo estabeleceu uma comissão para investigar a corrupção financeira do seu governo, instituindo um processo criminal contra Duvalier por crimes financeiros. Em 2008, outra investigação foi aberta e incluiu crimes contra pessoas. Em 16 de março de 2011, 19 vítimas haitianas de Duvalier também apresentaram queixas ao promotor estadual relacionadas a crimes contra a humanidade e violações de direitos humanos (HUMAN RIGHT WATCH, 2011).

De acordo com a Human Rights Watch (2011), não há nenhuma evidência de que Duvalier estivesse presente quando os assassinatos, atos de tortura, "desaparecimentos" ou detenções arbitrárias de suspeitos ocorreram; no entanto, a presença física na cena do crime não é necessária para estabelecer responsabilidade criminal.

Os supostos crimes de Duvalier, incluindo assassinato, tortura e prisão perpétua, são crimes graves segundo a lei haitiana. Para o direito internacional, que é vinculante para o Haiti e foi incorporado à lei haitiana, o Haiti não só pode como tem o dever de investigar e punir perpetradores de graves violações dos direitos humanos, um dever que não pode ser minado por estatutos, anistias ou outros obstáculos legais internos. Sendo assim, sob a lei internacional e haitiana, Duvalier deveria ser responsabilizado criminalmente pelas doutrinas de "Responsabilidade por Crimes Comprometidos por Subordinados", já que existem evidências de que Duvalier ordenou diretamente certos crimes, incluindo a prisão em massa de ativistas em novembro de 1980, muitos dos quais foram torturados e expulsos, bem como pela "Responsabilidade de Comando", visto que Duvalier era o superior legal das forças de segurança que

cometeram esses crimes e, portanto, criminalmente responsável por eles (HUMAN RIGHT WATCH, 2011).

Infelizmente, a situação de fragilidade política e dificuldades econômicas características do país não puderam ser muito modificadas com os governos provisórios que assumiram o Estado a partir de fevereiro de 1986. Uma sucessão de golpes de Estado e o aprofundamento da crise social tornaram-se marcas desse período.

- Nova Fase

Instabilidade política, violência e precariedade democrática são marcas dos últimos vinte anos de história política do Haiti. Acreditava-se que uma nova fase se iniciava na política haitiana em 1990 quando, através de uma missão conjunta de observação eleitoral organizada pela OEA e pela ONU⁷, foram realizadas eleições democráticas, saindo vencedor das eleições o padre católico Jean-Bertrand Aristide, que tomara posse em 1991 (MATIJASCIC, 2010). Muito ligado à Teologia da Libertação (linha de pensamento dentro da Igreja Católica que defende que o foco da Igreja deve ser o auxílio aos mais pobres), suas pregações sempre tiveram conotação anti-governo, abertamente contra a intervenção estrangeira e o apresentavam como uma promessa para as grandes massas de uma sociedade cada vez mais empobrecida (BELAN, 2017).

Eleito com mais de 65% dos votos e, curiosamente, numa eleição sem acusações de irregularidades, seu governo duraria pouco, muito em virtude de suas posições desagradarem à elite tradicional haitiana e ao exército. No pouco tempo que esteve no poder, Aristide tentou efetivar um ambicioso programa de alfabetização e um projeto de reforma agrária que chocou as classes oligárquicas herdeiras do regime duvalierista e do exército, bem como os Estados Unidos e a França, os dois países com mais interesses e influência no Haiti (SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, 2010).

Percebendo que ele precisava de apoio internacional para realizar seu ambicioso projeto social, Aristide moderou seu discurso e voltou-se para seus antigos

⁷ Para a realização dessa eleição as Forças Armadas haitianas solicitaram o apoio da ONU que, em dezembro de 1990, por meio de uma missão especial para observar as eleições, denominada *United Nations Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti (ONUVEH)*, enviou 200 observadores, que se espalharam pelos nove departamentos do território haitiano. A ONUVEH foi a primeira operação de monitoramento da ONU em uma nação independente não envolvida em um conflito regional (FONTOURA, 2005).

inimigos retóricos: “Aristide temporariamente arquivou o conteúdo mais radical de sua mensagem política e solicitou a cooperação dos Estados Unidos, consciente da dificuldade em cumprir o que ele havia se comprometido a realizar”⁸(SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, 2010, p4).

Como consequência do descontentamento com seu programa de governo, os militares iniciaram violentos ataques ao governo e à população, culminando em um ataque ao Palácio Nacional (CAVALLARO, 2005). Em outubro do mesmo ano, o sacerdote politicamente de esquerda seria deposto por um golpe militar, exilando-se nos EUA e sendo empossado em seu lugar o então General Raoul Cédras, apoiado pela elite do país. Importante registrar que a partir desse momento novamente são registradas violações dos direitos humanos, agora contra os seguidores de Aristide. Estima-se que entre duas e três mil pessoas tenham sido mortas pela repressão militar e paramilitar e muitos foram forçados ao exílio para os Estados Unidos ⁹.

Com relação à posição internacional é relevante notar que, em outras ocasiões em que o Haiti sofrera golpes militares, as potências internacionais costumavam ser favoráveis aos governos militares, quando não, neutras. Entretanto, com a nova conjuntura pós-Guerra Fria e maior preocupação com o Estado democrático e a defesa dos direitos humanos, essa postura se inverteu, causando grande surpresa ao Presidente Cédras quando a comunidade internacional não reconheceu seu governo e decretou um embargo econômico ao país (BELAN, 2017).

A pressão internacional se intensificou em decorrência do retorno do caos e agravamento da situação de pobreza da sociedade, “levando um fluxo massivo de emigrantes haitianos ilegais para as costas dos Estados Unidos, o que acabou por convencer a Administração Clinton a intervir no país” ¹⁰. (SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, 2010, p6).

O clima de incerteza e, principalmente, a crise humanitária instaurada no Haiti mais uma vez levaram o país às discussões do Conselho de Segurança da ONU. A ameaça à paz e à segurança na região resultou na criação da International Civilian Mission in Haiti (Missão Civil Internacional no Haiti, OEA / ONU - MICIVIH), que foi estabelecida em fevereiro de 1993 pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pelas Nações Unidas a pedido do Presidente do Haiti, Jean-Bertrand Aristide, já exilado,

⁸ Livre tradução da autora.

⁹ Sánchez Hernández, 2010, pg6.

¹⁰ Livre tradução da autora

com o intuito de investigar esses abusos (UNA, 2010-2017). Em virtude das dificuldades de implementação da missão, em junho de 1993, pela Resolução 841, baseada no capítulo VII da Carta da ONU, foram definidas medidas para tentar manter a estabilidade do país. (OLIVEIRA; SILVA, 2010)

Esse momento do Haiti é extremamente relevante para nossa pesquisa, tendo em vista que “fora a primeira vez em que a ONU aplicara, no hemisfério, o polêmico capítulo VII da Carta das Nações Unidas¹¹” (FILHO, 2007, p146).

Enquanto isso, o quadro desalentador estimulava cada vez mais o êxodo para os EUA. Milhares de haitianos continuavam a buscar asilo em território americano, um dos motivos que levaram o governo Clinton a enviar novamente efetivos militares para o Haiti a fim de conter os confrontos. Entretanto, a população não aceitaria outra intervenção e, com a retirada das tropas e o agravamento da situação, Aristide, que anteriormente não contava com o apoio norte-americano, passou a negociar com Washington seu retorno ao Haiti (FILHO, 2007).

Como consequência dessa reação internacional, os militares se viram forçados a negociar o retorno de Aristide ao poder. Dessa negociação nasceu o *Accord de Governors Island*, assinado em julho de 1993, que previa o retorno do presidente eleito ao país até o final desse mesmo ano, além de outras medidas importantes como a anistia aos militares e políticos envolvidos no golpe e o desenvolvimento de uma nova polícia nacional. “Chamado de Pacto da Ilha dos Governadores, ambos concordavam com uma trégua política, com a modernização das forças armadas, com a suspensão das sanções da ONU e a normalização do funcionamento do parlamento haitiano” (Oliveira; Silva, 2010).

Contudo, o acordo não foi cumprido e a comunidade internacional decidiu intervir novamente. Tendo em vista que a situação humanitária no país era alarmante, o secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, recomendou o estabelecimento imediato de uma missão de ajuda humanitária. Pela Resolução 867 do Conselho de Segurança, de 23 de setembro de 1993, foi estabelecida a United Nations Mission in Haiti (Missão das Nações Unidas no Haiti- UNMIH), de ordem temporária, com

¹¹ O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas trata de: “Ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” e que seria mais tarde utilizado também na MINUSTAH. Ver: Chapter VII of the United Nations Charter deals with *Actions with respect to threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression*. Consultado em www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html.

duração prevista de seis meses. Formada por 567 policiais monitores, tinha como objetivo treinar e estabilizar uma nova força policial no Haiti (UNSC/Res867/1993).

A missão, contudo, não foi bem recebida pelo governo de Raoul Cédras, que reagiu ao contingente da ONU, fazendo com que os observadores internacionais fossem expulsos. Por conseguinte, em 31 de julho de 1994, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 940, autorizando a invasão do Haiti de modo a recolocar Aristide na presidência. Conforme o texto da Resolução:

Atuando sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, autoriza os Estados-Membros a formar uma força multinacional sob comando e controle unificados e, neste contexto, utilizar todos os meios necessários para facilitar a partida do Haiti da liderança militar, consistente com os Governadores Island Agreement; o retorno imediato do Presidente legitimamente eleito e o restabelecimento das autoridades legítimas do Governo do Haiti e estabelecer e manter um ambiente seguro e estável que permita implementação do “Acordo da Ilha dos Governadores”, no entendimento de que o custo de execução desta operação temporária será suportado pelos Estados-Membros (UNSC/Res940/1994)

Apelidada de *Operation Uphold Democracy*, a operação foi liderada pelos EUA e, em virtude do potencial da invasão, não encontrou resistência por parte dos militares, que deixaram o poder, renomeando Aristide presidente do Haiti (BELAN, 2017). Desta forma, o presidente Bill Clinton “contribuiu” para devolver o poder a Aristide com uma intervenção militar. Como descreve Belan: "Em 19 de setembro de 1994, 15.000 soldados americanos desembarcaram no Haiti para restaurar a ordem, estabelecer uma autoridade civil e facilitar o retorno de Aristide, que ocorreria em 15 de outubro” (2017, p338). Atentemos que a intervenção militar “resultou no fato inédito de um presidente deposto ser recolocado no poder com a participação da comunidade internacional”. (FILHO, 2007, p146).

Percebemos que não é raro encontrarmos análises sobre a história política haitiana usualmente relatadas através de uma lente assistencialista, principalmente no que se refere à participação norte americana. A participação dos EUA nos remete, nessas narrativas, à figura de um “pai zeloso” que corrige seus “filhos” quando tomam atitudes equivocadas, muitas vezes os punindo, mas sempre estendendo a mão preocupado com seu bem estar. Indubitavelmente esse não é o caso. Analisando a história do Haiti, sem desconsiderar sua terrível realidade de violência e crises constantes, fica muito clara a atuação em causa própria das intervenções americanas

nesse país. Logicamente não podemos desconsiderar os benefícios gerados para o Haiti, que vão desde o controle da violência até a restauração da governabilidade. Mas é importante ressaltarmos que a motivação das intervenções são muito mais a preocupação com os efeitos da crise social haitiana em seus territórios (como o êxodo em massa) e a ameaça à segurança internacional que a rivalidade política e a violência descontrolada podem causar, do que o bem estar e a segurança da população pobre do Haiti.

Com o retorno do Presidente Aristide ao poder, ainda assim a violência no país não cessou. Apesar do desmembramento oficial da organização dos *Tonton Macoutes*, que ocorreu depois que “Baby Doc” fugiu do Haiti para a França em 1986 e do pequeno período de governo de Aristide ter registrado uma redução da violência no país, levando a sociedade a acreditar que a escuridão da época da ditadura dos Duvalier tinha acabado, os massacres liderados por grupos paramilitares herdeiros dos *macoutes* continuaram durante as décadas seguintes. Dezenas de pequenos grupos paramilitares oriundos dos “Voluntários da Segurança Nacional” se tornaram conhecidos como adidos, ou grupos selvagens de vigilantes ligados a forças de segurança do governo, vistos como organizações políticas desonestas cujo papel era usar a força contra seus inimigos, trabalhando como uma espécie de guardiões da estabilidade (COHA, 2010).

Um bom número desses novos grupos estava sendo formado por ex-macoutes. Muitas dessas milícias permaneceram nostálgicas pelos bons e velhos tempos de duvalierismo, com alguns até tentando acender seu próprio reinado de terror. Dentre eles, o grupo paramilitar mais temido durante os anos 90 emergiu como uma presença política tão sádica quanto o MVSN: a Frente Revolucionária para o Avanço e Progresso do Haiti (Revolutionary Front for the Advanced and Progress of Haiti - FRAPH), que se tornaria conhecida como *makouts* modernos, e não como um partido político como eles alegavam ser. Sob a liderança de Emmanuel Constant, a FRAPH era ainda pior do que a milícia Duvalierista, não só por que não estava mais subordinada a uma autoridade absoluta, como cooperavam com o exército nacional perseguindo os seguidores de Aristide, o que fazia desse grupo ainda mais perigoso que os *Tonton macoutes*, visto que naquela época, essas milícias e as forças armadas legais eram mais rivais que aliadas. Ademais, esse grupo também estendeu sua atuação para fora do Haiti, com representantes em Nova York, Miami e Montreal, cidades com um grande número de comunidades de exilados haitianos, o que permitia que a perseguição cruzasse as fronteiras. (COHA, 2010)

Como dito anteriormente, os anos que se seguiram foram marcados, mais uma vez, pelo recrudescimento da crise social, enfrentamentos e violência nas ruas, principalmente de Porto Príncipe e pelo agravamento da situação econômica do Haiti (FILHO, 2007). A Anistia Internacional estima que cerca de 5.000 haitianos foram mortos pela junta militar entre 1991 e 1994. O boicote da comunidade internacional ao regime militar agravaria ainda mais as condições sócio-econômicas da população (Lessa, 2007).

Como podemos concluir, existe uma longa história de violência paramilitar no Haiti que parece interminável, independentemente de qualquer governo que tenha estado no comando. Como observou Robert Maguire, “a luta pelo poder entre os políticos do país foi acompanhada por uma renovação do tipo de violência paramilitar que a grande maioria dos haitianos esperava ter terminado com o fim da era Duvalier” (MAGUIRE, 2012). Contudo, outros fatores também contribuem para a existência desse fenômeno: tráfico de drogas, pobreza desenfreada, forças policiais desmoralizadas e a primazia dos interesses da elite. Todos esses fatores explicam porque os remanescentes dos *Tontons* ainda são uma parte muito importante da herança política e social do Haiti, enquanto eles e seus descendentes continuam a se fragmentar em pequenos grupos com interesses diferentes, mantendo sua propensão à violência e ao caos.

Mesmo com o retorno do Presidente Aristide, uma série de desmandos e crises tanto políticas quanto econômicas continuaram solapando o país. Aristide cumpre seu mandato até 1995, sendo sucedido por um aliado seu, René Préval, que governaria até 2001. Nas eleições de 2000, Aristide retornaria ao poder pelo partido que ele mesmo criara em 1997, chamado Fanmi Lavalas e que, num contexto de contragolpe, rompeu com as antigas alianças que o recolocaram no poder anos antes, colaborando muito para a grave crise institucional que mais uma vez caracterizaria a política haitiana.¹²

Durante seu novo mandato, segundo Lessa (2007), “Aristide mostrou-se despreparado para a função, vulnerável à corrupção e à tentação do uso arbitrário do poder”. Ademais, “aquele que chegou ao poder para se opôr à violência política das milícias *tonton macoute* do passado enveredava pelo mesmo caminho, promovendo um irresponsável aumento da violência urbana, com repercussões que alcançam os dias atuais” (LESSA, 2007, p44).

¹² Filho, ibdem, p147.

Nesta ocasião, o país já era o mais pobre das Américas e, como descreve Lessa (2007):

(...) contava com uma devastação ambiental descontrolada, desemprego atingindo 70% de sua população economicamente ativa, expectativa de vida na faixa dos 51 anos, uma taxa de analfabetismo de quase 50%, com 80 % da população sobrevivendo abaixo da linha da pobreza e com doenças endêmicas avassaladoras (LESSA, 2007, p43).

Analisando sua trajetória política, percebemos que o Haiti, desde sua colonização e mesmo depois de sua independência, nunca registrou momentos de tranquilidade tanto na economia quanto na vida política e social. O país encontra-se constantemente preso a uma existência de violência, guerras e governos autoritários que se revezam entre si enquanto a população pendula entre revoltas populares contra as ações repressivas por parte dos governos e momentos de completa subjugação a essas autoridades políticas.

A fragilidade das estruturas de governo (e por que não dizer da própria soberania do país) e das forças de segurança do Haiti conduzem constantemente o país a uma posição de submissão às decisões do Conselho de Segurança e, em particular, aos EUA. Ao longo da história de independência do país é possível identificar que, em vários momentos, o controle político ou pelo menos o poder decisório do governo está atrelado à forças norte-americanas, seja por que essas intervenções são solicitadas, seja por que são fruto de decisões que refletem a insegurança internacional.

Podemos afirmar, pois, que violência política e a instabilidade econômica são marcas do país e a militarização da sociedade, caracterizada pelo surgimento dos grupos insurgentes que se tornaram constantes nos últimos governos, podem ser compreendidos tanto como sintoma quanto como uma reação ao aprofundamento das desigualdades sociais e a essa relação de subjugação no cenário internacional.

Seguindo nesse raciocínio, um ponto muito importante nesse retorno de Aristide ao poder foi a dissolução das Forças Armadas e a criação de mais uma milícia armada, a *Organizations Populaires-Lavalas*, popularmente conhecidos como *Chimères*, responsável por misturar violência política com crimes comuns (BRAGA, 2015). A extinção do Exército haitiano trouxe graves consequências para a questão da segurança no país e será foco de nossa análise, mais tarde, quando da atuação da Minustah. Vale frisar que essas milícias e forças paramilitares constituem, através da história do Haiti,

um elemento chave nas confrontações políticas, contribuindo decisivamente tanto para manter certos grupos ou presidentes no poder, quanto para derrubá-los ¹³.

De 2000 até 2004 o que a comunidade internacional e a sociedade haitiana assistiram foi o agravamento da já severa crise institucional na qual o Haiti se encontrava.

Não somente nenhuma mudança significativa foi registrada com relação a uma maior estabilidade política ou mesmo a pacificação das relações entre a classe política e as diferentes classes sociais como, ao contrário, a situação tornou-se cada vez mais insustentável com a deterioração do quadro político e social com, por exemplo, o fechamento do Congresso em 2000; a ruptura do próprio partido *Lavalas*, criando duas facções rivais dentro do próprio governo; o pedido de demissão do Primeiro Ministro; o próprio governo admitindo sua incapacidade e inabilidade para realizar novas eleições nesse cenário questionado tanto pela oposição quanto pela comunidade internacional; os abusos inaceitáveis de poder levando à morte de representantes de direitos humanos e da mídia local que denunciavam a violência do governo; atos de vandalismo contra partidários de oposição; *Chimères* perseguindo estudantes da Universidade de Porto Príncipe (LESSA, 2007; FILHO, 2007; BELAN, 2017).

Ou seja, como bem descreve Wladimir Filho, foi uma fase em que “apesar dos esforços mediadores da OEA e da CARICOM, haveria crescente polarização política, com o recrutamento das organizações populares para fins de violência, o primado dos interesses pessoais sobre os da coletividade e atos de insurreição” (FILHO, 2007, p149).

Em 2002 a desestrutura era tamanha que o governo admite sua incapacidade de exercer suas atribuições. Na tentativa de minimizar os danos, Aristide readmite a presença do Comitê eleitoral e da OEA e autoriza a criação de uma força internacional que assegura a presença de tropas internacionais para que fossem realizadas novas eleições em 2003. Todavia, essas eleições acabaram não acontecendo, uma vez que a oposição não aceitou participar do processo eleitoral e Aristide passaria a legislar através de decretos, caracterizando “a inoperância do modelo de democracia haitiana” (FILHO, 2007, p150-151).

Para Wladimir Valler Filho, o ano de 2003 marca um “vácuo institucional” e o ápice da repressão à oposição ao Presidente Aristide. Manifestações contrárias ao presidente agora ocorriam por quase todo o país vindas de diferentes segmentos sociais

¹³ BRAGA, ibdem, p.159.

e somavam-se às ações violentas da Polícia Nacional, à corrupção tanto policial quanto política e ao recrudescimento do tráfico de armas e drogas. A violência transformara as cidades em verdadeiros redutos do crime organizado.

Nas palavras de Carlos Chagas Vianna Braga:

No final de 2003, uma severa crise interna ocorria novamente no Haiti. Conseqüentemente, os principais atores internacionais com interesse na situação Haitiana – EUA, França e Canadá – começaram a buscar intensamente um fim para essa crise, a fim de evitar conseqüências mais sérias. Nos EUA, por exemplo, a imagem de milhares de refugiados haitianos em botes ainda representava uma memória amarga dos efeitos da crise de 1992-1993 no Haiti.¹⁴ (GIRARD, 2005, p133-150 apud BRAGA, 2015, p159)

Em janeiro de 2004, os países que compõe o CARICOM¹⁵ ofereceram-se como mediadores em busca de uma solução para o drama vivido pela sociedade haitiana através de um Plano de Ação Preliminar que fora substituído, em seguida por um Plano de Trabalho arquitetado pelo Grupo dos 6 - Estados Unidos, Canadá, Bahamas, França, além da OEA e da União Européia. Esse Plano pretendia amplas mudanças nas estruturas de governo, a começar pela substituição do Primeiro-Ministro, eleições parlamentares, a criação de um “conselho de sábios” cuja função seria a de ajudar na administração do país além da reestruturação da Polícia Nacional. Contudo, todos esses esforços não foram suficientes para conter a onda de violência no país, afirma Valler Filho (2007).

A despeito das medidas diplomáticas sugeridas pelo CARICOM e pela OEA, as principais cidades do Haiti foram tomadas por gangues e rebeldes da “Frente de Resistência Revolucionária do Artibonite”, também conhecida como Frente pela

¹⁴ BRAGA, 2015, p159. Tradução do original: “By the end of 2003, a severe internal crisis was once again occurring in Haiti. Consequently, the main international actors with an interest in the Haitian situation – the US, France and Canada- began actively seeking an end to the crisis, avoiding more serious consequences. In the United States, for instance, the images of thousands of Haitian “boat people” refugees still represented a bitter memory of the effects of the 1992-1993 crisis in Haiti”.

¹⁵ O CARICOM, sigla que significa Mercado Comum e Comunidade do Caribe, é um bloco de cooperação econômica e política, criado em julho de 1973, que além de questões econômicas, aborda aspectos como política externa, saúde, meio ambiente, educação e comunicação. Formado por quatorze países e quatro territórios da região caribenha, é composto por ex-colônias de potências européias que perceberam a necessidade de se aliarem para suprir as limitações decorrentes dos anos de colonização. São países-membros do CARICOM: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad Tobago. Texto retirado do site do Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Representação Brasileira. Ver em: www.camara.leg.br.

Libertação e Reconstrução Nacional (FLRN), que tomaram as cidades de Gonaïves e Cap Haïtien, dividindo o país em dois, em termos geográficos e político: o norte nas mãos do movimento de resistência contra o governo e o sul com o desestabilizado governo de Aristide. Neste momento, a capital, Porto Príncipe, já se encontrava tomada por gangues, rebeldes e opositores do governo com barricadas sendo construídas nas ruas para impedir a passagem de carros e da polícia. Em 29 de fevereiro de 2004, portanto, após uma reunião com os embaixadores dos EUA e da França, o Presidente Aristide anuncia sua renúncia e parte para o exílio na República Centro-Africana (BELAN, 2017; FILHO, 2007). Ao deixar o país, Aristide coloca o Haiti nas mãos de um Governo Transitório e eleva o país a uma importantíssima pauta da agenda diplomática internacional. A partir deste momento, a ONU assumiria o controle da situação.

- O Próximo passo: a MINUSTAH

A primeira providência de Boniface Alexandre, Presidente da Suprema Corte de Justiça do Haiti, ao assumir o Governo Transitório do Haiti logo após a renúncia de Aristide, foi solicitar ajuda internacional para a ONU como forma de auxiliar na estabilização da crise política. No mesmo dia em que o Presidente Aristide partiu para o exílio começava o desembarque em solo haitiano de uma Força Multinacional Interina (*Multinational Interim Force – Haiti*) ou MIF-H, composto por tropas dos EUA, Canadá, França e Chile, com um mandato previsto de três meses. A MIF-H foi endossada pela Resolução 1529 das Nações Unidas, também datada de 29 de fevereiro de 2004 e aprovada unanimemente pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU) imediatamente após a solicitação de assistência internacional por parte do Governo Transitório (SOUZA NETO, 2012; BRAGA, 2015).

A Resolução 1529 refletia a preocupação do Conselho de Segurança com a crise no Haiti, principalmente com a possível deterioração da situação humanitária, política, de segurança, enfatizando, principalmente, a preocupação com a violência contínua no país e seu efeito desestabilizador para a região. (UNITED NATIONS, 2004c)

Apoiada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a Resolução autorizava os países participantes da MIF a tomar quaisquer medidas necessárias para o cumprimento do mandato dessa força de emergência, além de ter “a função de facilitar o fornecimento

de ajuda humanitária, auxiliar na manutenção dos direitos humanos e da segurança pública” (SOUZA NETO, 2012, p244)

Importante ressaltar que o Brasil, como membro temporário do Conselho de Segurança àquela época, votou favoravelmente à Resolução 1529, mas não aceitou enviar tropas para compor a MIF-H por compreender que essa Resolução, ao basear-se no Capítulo VII da Carta da ONU, tratava-se de uma missão de imposição da paz e que somente aceitaria participar em um momento subsequente, quando a missão estivesse baseada apenas no Capítulo VI. (FILHO, 2007; BRACEY, 2010). Os questionamentos e controvérsias que uma missão de Capítulo VII levanta serão debatidos mais adiante, em virtude das mudanças de atitude da política externa brasileira.

A título de compreensão da trajetória do Brasil no Conselho de Segurança da ONU, vale recordar que, em relação ao apoio às Resoluções sobre o Haiti, o Brasil foi favorável a Resolução 867, que estabelecia a UNMIH (apesar de não enviar tropas para a missão, que ficou sob a responsabilidade dos EUA), ao estabelecimento do embargo de petróleo e armas (Resolução 873) e ao bloqueio naval (Resolução 875), a fim de enfraquecer os governos militares que, a despeito das negociações para o retorno da democracia, permaneciam no poder (ZIEMATH, 2016).

Além disso, também se absteve das resoluções de 1994, que também autorizavam o estabelecimento de uma força multinacional para impor a paz no Haiti. Como relata Gustavo Ziemath:

Pela primeira vez o Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011) na história de sua participação no Conselho, o Brasil se absteve, sozinho, em relação a uma resolução. Depois de se abster em conjunto com outros membros permanentes – marcadamente China e Rússia – nas Resoluções 940 e 944, o Brasil se absteve, sozinho, na Resolução 948. Em todas as três ocasiões, o Brasil alegou estar mantendo seu posicionamento de defesa do princípio da não intervenção e de reticência em relação à maneira como essas resoluções vinham sendo aprovadas (UZIEL, 2012, p. 150 apud ZIEMATH, 2016).

Enfim, ao relacionarmos a postura brasileira em 1994 com a adotada por ocasião da MIF-H, a posição do Brasil no primeiro momento, considerada sem protagonismo, pode ser lida como reconhecimento, por parte da diplomacia brasileira, das limitações materiais e militares do Brasil àquela época, além de manter os princípios norteadores da nossa política externa, como autodeterminação e não intervenção. Quanto ao voto favorável à Resolução 1529 sobre a implementação da MIF-H, apesar de ter sido

favorável, ao determinar a não participação de tropas nacionais, manteve a mesma coerência da não intervenção. Até esse momento, podemos afirmar que a política externa brasileira manteve o mesmo padrão de ação no que se refere a intervenções.

Segundo Braga, nos primeiros dez dias de março de 2004, a MIF-H, apelidada pelo Departamento de Defesa dos EUA de *Operation Secure Tomorrow*, já havia desembarcado uma tropa de 3.773 soldados americanos em solo haitiano como:

(...) uma solução provisória, prontamente adotada pela comunidade internacional, contribuindo para o controle da violência, trazendo alguma estabilidade para o país em um período de colapso institucional, enquanto uma solução de longo prazo estava sendo discutida dentro e fora dos Estados Unidos (BRAGA, 2005, p49).

Junto a essa força tarefa internacional, um Conselho Tripartite fora formado para selecionar e indicar um novo Conselho dos Sábios que, por sua vez, indicaria o próximo Primeiro-Ministro para o Haiti. O *Conseil des Sages* ou Conselho de Sábios é um conselho de sete representantes de diversos setores da sociedade haitiana formando um gabinete com base em competência profissional, não se observando o critério de filiação político-partidária (BRAENGCOY, s.d). Assumiu, pois, o cargo de Primeiro-Ministro, um ex-funcionário da UNIDO¹⁶, Gérard Latortue que, mesmo buscando neutralizar as rivalidades internas nomeando cargos políticos não por filiação partidária, mas por idoneidade e aptidão ao cargo, não conseguiu promover o entendimento entre as forças políticas do país.

Esse governo de transição tinha por objetivo estabilizar o país para, em seguida, promover as próximas eleições municipais, parlamentares e presidenciais que estavam previstas para o final de 2005. Contudo, sua gestão sofreu enorme falta de representatividade em vários segmentos da sociedade, sobretudo devido à sua natureza interina. Isso acabou “acarretando em dificuldades no processo de reconciliação nacional e de seu relacionamento com a comunidade internacional” (BRAENGCOY, s.d). Ademais, esse governo de Transição não era reconhecido pelos países do CARICOM. Os Chefes de Governo do CARICOM argumentavam que a retirada de Aristide fora inconstitucional, além de demonstrarem nítido desconforto com o fato do

¹⁶ Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) é a agência especializada das Nações Unidas que promove o desenvolvimento industrial para a redução da pobreza, a globalização inclusiva e a sustentabilidade ambiental. Atua em países em desenvolvimento ou de economia em transição. Ver: <http://nacoesunidas.org/agencia>unido>

plano de ação proposto anteriormente por eles não ter sido efetivado, abrindo espaço para a entrada de tropas estrangeiras no país, como afirma Valler Filho (2007).

A despeito deste desconforto, ao longo do mês de março diversos acordos de assistência da CARICOM e da ONU ao Haiti foram acertados. Entretanto, a desarticulação institucional era notável e impotente diante da situação então corrente de violência urbana e violações de direitos humanos. Por conta disso, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (United Nations Department of Peacekeeping Operations - DPKO) imediatamente começou a planejar uma nova missão, capaz de substituir a MIF-H o mais rápido possível. (BRAGA, 2015).

Primeiro, por perceber que a MIF-H não seria suficiente para minimizar o estado de caos em que se encontrava o país de forma rápida e, portanto, seria necessária uma estratégia para longo prazo. Segundo, os países que contribuíram com o maior número de tropas, EUA e França especificamente, não desejavam manter esse contingente no Haiti, tampouco liderar a MIF-H, tendo em vista seus compromissos militares na região do Oriente Médio e da África, respectivamente.

As Nações Unidas, então, enviaram uma equipe de reconhecimento ao Haiti, com o objetivo de identificar quais as principais demandas, para propor a estrutura e organizar o mandato da futura missão de manutenção de paz, além de planejar a transição da MIF-H para a Missão da ONU, segundo Braga (2015). Simultaneamente, iniciaram-se também as negociações com outros países, como o Brasil, que pudessem se interessar em participar ou mesmo liderar essa missão. Neste momento, diferentes lideranças mundiais supostamente levantaram a idéia de que o Brasil deveria liderar a futura missão no Haiti.

Dado esse processo de negociação e as tratativas relativas ao envio de tropas por países da América latina, as forças armadas de países como o Brasil e Argentina começaram a preparação para uma possível participação nesta futura missão no Haiti, antes mesmo da aprovação do mandato. De acordo com o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas – DPKO, o prazo entre a aprovação do mandato e a chegada das tropas foi o menor na história das Nações Unidas (BRAGA, 2015).

Numa reportagem em 8 de abril de 2004, a Folha de São Paulo informava que o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, acionara o então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, expressando seu desejo de que o Brasil assumisse a liderança do componente militar da missão que estava prestes a ser criada. Segundo a reportagem, as informações concedidas em entrevista pelo Ministro da Defesa José

Viegas Filho confirmavam que o convite feito pela própria ONU teria o apoio dos EUA, da França, da União Européia, e de países da América Latina como a Argentina, Chile e Peru. Segundo o Ministro da Defesa, esses países não só endossaram a liderança brasileira como também garantiam enviar efetivos ao Haiti. Ademais, o Ministro da Defesa defendera que “a posição de comando do Brasil se deve ao seu caráter multiétnico, que não inspira reações contrárias” ressaltando que “a natureza da operação dos brasileiros é muito diferente da das Forças Armadas dos EUA no Iraque, já que no Haiti a ONU deverá consolidar o processo de restabelecimento da paz e de eleições” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

Segundo Seitenfus, mesmo sendo tradicionalmente defensor do respeito à soberania adotando sempre uma política avessa às intervenções nos assuntos internos dos Estados, desta vez “o Brasil compartilhou das conclusões do Conselho de Segurança e decidiu que havia chegado o momento de reintegrar o Haiti na comunidade dos Estados democráticos das Américas” (SEITENFUS, 2008, p46).

Em 16 de abril de 2004, o Secretário Geral das Nações Unidas apresentou ao Conselho de Segurança, portanto, um relatório com a recomendação expressa referente à criação de uma missão de paz (Peacekeeping Operation)¹⁷ no Haiti. De forma sintética, *Peacekeeping Operation*¹⁸ é “um processo de resolução de conflitos direcionado ao período entre o cessar-fogo e o tratado de paz, com o objetivo de monitorar o cessar fogo e criar um ambiente propício às negociações para uma solução diplomática” (BRUGNOLLI, 2015). Segundo a recomendação, as funções dessa missão seriam inicialmente: garantir o respeito aos direitos humanos, a criação de um ambiente seguro e estável para a população e o governo e apoiar o processo político no Haiti, fundamentalmente. (SOUZA NETO, 2012, p244).

Dito isso, em 30 de abril do mesmo ano, decidiu-se pelo estabelecimento da “*Mission des Nations Unies pour La stabilization em Haiti*” (United Nations Stabilization Mission in Haiti- MINUSTAH) ou “Missão das Nações Unidas para a

¹⁷ No capítulo 2 discutiremos, com profundidade, a diferença entre os conceitos de peacekeeping e intervenção humanitária.

¹⁸ Livre tradução do original: “Peacekeeping is a technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers. Over the years, peacekeeping has evolved from a primarily military model of observing cease-fires and the separation of forces after inter-state wars, to incorporate a complex model of many elements – military, police and civilian – working together to help lay the foundations for sustainable peace” Definição de Peacekeeping do “United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines” Disponível na Doutrina Capstone, UN, 2008, pg 18.

estabilização do Haiti” (United Nations, 2004) ¹⁹, inicialmente por um período de seis meses, com a possibilidade de prorrogação.

Conforme descreve Reis Cardoso (2015):

A Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti foi aprovada pela resolução 1542 (S/RES/1542) do CSNU de 30 de abril de 2004 para dar apoio ao governo de transição e assegurar um ambiente seguro e estável no país; assistir e monitorar a reestruturação e reforma da Polícia Nacional haitiana; ajudar em programas de desarmamento, desmobilização e reintegração; assistir a restauração e manutenção da lei, segurança pública e ordem no país; proteger os funcionários, instalações e equipamentos das Nações Unidas no país; proteger civis sob ataque físico eminente, suportar os processos constitucionais e políticos locais; assistir, organizar, monitorar e cuidar para que haja eleições municipais, parlamentares e presidenciais; suportar o Governo de Transição e demais instituições nos esforços de promover os direitos humanos dos haitianos; monitorar e reportar a situação dos direitos humanos no país (CARDOSO, 2015, P.48).

Agindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e unanimemente adotando a Resolução 1542²⁰, solicitou-se, pois, que a autoridade fosse transferida da MIF-H para MINUSTAH. Sua implementação começou no final de maio e seu mandato iniciou, de fato, em 01 de junho de 2004, conforme orientação da ONU, após um pequeno período de transição para que a MIF-H deixasse o país (BRAGA, 2015).

Na tentativa de garantir uma transição tranqüila da MIF-H para a MINUSTAH, esse processo foi realizado em duas fases: Primeiro, a transferência da autoridade (TOA) de uma missão para a outra, o que ocorreu em 01 de junho conforme determinava o mandato da ONU, e segundo a transferência de responsabilidade (TOR), que se deu em 25 de junho de 2004. O que caracterizou esse momento de transição foi a substituição gradual do contingente militar. Como descreve Braga (2005), no final de junho quase todas as tropas da MIF-H já haviam deixado o país, exceto as companhias de infantaria francesas e canadenses que só saíram do Haiti no mês seguinte e o batalhão chileno que permaneceria na nova missão, incorporados às tropas da MINUSTAH.

¹⁹ UN- Security Council Resolution 1542. Haiti. April 2004

²⁰ Resolução 1542 “*Decides to establish the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), the stabilization force called for in resolution 1529 (2004), for an initial period of six months, with the intention to renew for further periods; and requests that authority be transferred from the MIF to MINUSTAH on 1 June 2004*”. (Security Council Resolution 1542. Haiti, April 2004)

Nesta ocasião, como uma espécie de órgão fiscalizador, fora criado também o “Haiti Core Group”, grupo composto por representantes dos países diretamente envolvidos na MINUSTAH, presidido pelo Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas além de representantes da CARICOM e da Organização dos Estados Americanos, do Force Commander²¹ da missão, deputados haitianos, algumas organizações regionais e sub-regionais, instituições de financiamento internacional e alguns representantes da sociedade civil, com o propósito de facilitar a implementação do mandato da MINUSTAH, promover a interação entre as autoridades haitianas e aumentar a eficácia da resposta da comunidade internacional no Haiti (UNITED NATIONS, Security Council Resolution 1542, 2004, p2).

Veremos no decorrer deste trabalho que a MINUSTAH não foi uma operação de peacekeeping tradicional. A despeito de alguns autores a enquadrarem desta maneira, a MINUSTAH possui um diferencial no tocante ao uso da força que a colocaria no meio termo entre uma missão de manutenção da paz (peacekeeping) e uma missão de imposição da paz (peace enforcement), ou ainda, um “típico caso de uma missão de paz contemporânea “robusta”, como define a ONU. (BRAGA,2015, p154).²² Apesar do enquadramento habitual da MINUSTAH nos termos de uma operação de manutenção de paz robusta, devido a maior permissividade de uso da força concedida pelo mandato de Capítulo VII, neste trabalho argumentamos que uma descrição mais acurada desta experiência a compreende como uma operação híbrida de *peace enforcement*, *peacekeeping* e *peacebuilding*.

Como observa Vieira Filho (2013), a questão do uso da força em missões de manutenção da paz (peacekeeping) vem sofrendo constante readequação ao longo dos anos por conta da complexidade dessas missões e da dificuldade em promover e manter a paz em determinadas circunstâncias. Em contraponto ao conceito de intervenção humanitária, em que o uso da força é autorizado com propósitos humanitários; a missão

²¹ O *Force Commander* é o Comandante do Componente Militar da missão. Diretamente subordinado ao SRSG*, coordena e integra as ações de todas as Unidades Militares, e destas com os elementos policiais e civis. É assessorado pelos seus oficiais do Estado-Maior (*Military Staff Officers - MSO*), oriundos de diversos países do mundo, num enorme esforço de conciliar e integrar diferentes doutrinas militares e procedimentos.

* (Special Representative of the Secretary-General - Representante Especial do Secretário-Geral é a maior autoridade da ONU e chefe da missão (*Head-of-Mission*). É o responsável e fiscal de todas as ações executadas no país) Ver BRAENGCOPY- Exército Brasileiro- Companhia de Engenharia de Força de Paz- Haiti. Disponível em: <http://braengcoy-haiti.eb.mil.br/index.php/srsg> (consulta em 01/10/2018)

²² No Capítulo 2, discutiremos detalhadamente as características e diferenças entre “missão de paz” (e suas variáveis) e “intervenção humanitária”.

de paz, ou peacekeeping, pressupõe o mínimo uso da força, apenas para autodefesa ou garantia do mandato (BRUGNOLLI, 2015). Contudo, desde a década de 80, as características e princípios das peacekeeping vêm se alterando como resultado da “mutação dos fenômenos de conflitualidade em algumas regiões do globo” (PINTO, 2011, p160), modificando, com isso, o perfil das missões contemporâneas que, muitas das vezes, caracterizam-se por um caráter mais ativo frente à violência dos conflitos (VIEIRA FILHO, 2013, p42).

Essa nova abordagem sobre o uso da força em missões de paz pode ser compreendida como uma adequação às demandas modernas ou não; ser lida, na realidade, como legitimação da força como recurso único em processos de intervenção. Ao optarmos pela primeira interpretação, ampliamos o escopo do uso da força em missões definidas como de “manutenção da paz”, que é o debate mais recorrente e atualmente adotado pela ONU. Na segunda interpretação, relemos as missões de paz pela chave da “imposição da paz”, e nesse caso, abrimos espaço para interpretações as mais diversas, passando pelo debate colonialista até discussão de soberania. Na literatura produzida sobre a MINUSTAH encontramos ambas as interpretações.

Dito isto, defendemos que a MINUSTAH é, na realidade, uma “missão de paz multiforme”, que pode ser compreendida como: convocada como uma peacekeeping (processo de resolução de conflitos direcionado ao período entre o cessar-fogo e o tratado de paz), que precisou exercer função de peace enforcement (uma missão de caráter coercitivo, frente à ameaça da paz), mas com o objetivo de ser uma peace building (missão de solidificação da paz, cujo objetivo é reconstruir as estruturas do Estado e trabalhar nas causas originárias do conflito). Afirmamos, portanto, que a MINUSTAH foi um combinado de ações autorizadas de uso da força, de imposição da paz, mas também de atividades diplomáticas, de prevenção de conflitos²³ e de ajuda humanitária, que ao longo de 14 anos atuou na tentativa de estabilização do Haiti.

Como ressalta Souza Neto, “a MINUSTAH é uma missão complexa, consequência de estar o Estado em processo de desintegração”. Ademais, “não houve um cessar-fogo no Haiti: as gangues que estavam contribuindo para a desestabilização

²³ “As Nações Unidas desenvolveram um documento intitulado *Capstone Doctrine* (2008) onde se cita as cinco atividades de paz e segurança da instituição como sendo: *Conflict prevention*, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding*. Cada uma dessas atividades é desenvolvida em certo período do conflito: antes, durante, após o cessar-fogo e a partir do acordo de paz. A prevenção de conflitos (*conflict prevention*) trata-se de atividades diplomáticas desenvolvidas em um período no qual já existe a possibilidade de um conflito” (BRUGNOLLI, 2015)

do país não haviam concordado em se desarmar quando a missão foi criada” (SOUZA NETO, 2015, p244). Logo, não havia propriamente um aceite por parte de todas as partes envolvidas, tampouco um cessar-fogo declarado.

- Operações de PAZ da ONU no Haiti.

A MINUSTAH não foi a primeira atuação das Nações Unidas em solo haitiano. Cinco missões de paz anteriores a ela foram estabelecidas com a finalidade de restabelecer a segurança e buscar a estabilidade política por meio do apoio aos governos vigentes nessas ocasiões.

A primeira, já mencionada, foi a International Civilian Mission in Haiti (Missão Civil Internacional no Haiti, OEA / ONU - MICIVIH), que foi estabelecida em fevereiro de 1993 pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pelas Nações Unidas, com o intuito de investigar crimes e abusos cometidos durante o golpe militar. De 1993 a 1996, a United Nation Mission in Haiti (UNMIH) atuou com a finalidade de garantir a implementação das disposições do “Governors Island Agreement” de 03 de Julho de 1993, acordado entre o Presidente da República do Haiti, Jean Bertrand Aristide e o Chefe das Forças Armadas, com o objetivo de garantir a paz e estabilidade política do país. Conforme critica James Morrell (1993):

(...) em certa medida, no entanto, o que havia era um acordo entre a tradicional elite irresponsável do Haiti e um presidente que perdera toda a paciência com aquele desgoverno de elite, especialmente com a geração de um fluxo aparentemente inesgotável de refugiados.²⁴

Juntamente com o acordo político contido no pacto de Nova York, a UNMIH, assinada em 22 de setembro de 1993, tinha como objetivo profissionalizar as forças

²⁴ MORRELL, James, “The Governors Island Accord on Haiti” in: *International Policy Report*, September 1993.

Disponível em : <http://www.haitipolicy.org/archives/Publications&Commentary/governors.htm>.

Livre tradução do original : “The signatures were those of a Haitian army general and the elected president. To a critical extent, however, the Governors Island agreement was a deal between the traditional, irresponsible elite of Haiti and an American president who had finally lost all patience with that elite's misrule--especially with its generation of a seemingly unending stream of refugees”.

armadas, criar uma polícia civil, e criar um ambiente estável para a realização de futuras eleições, através do controle da violência de motivação política.²⁵

Em seguida a UNMIH, a ONU estabeleceu a UNSMIH – United Nations Support Mission in Haiti. Vigente de 28 de junho de 1996 até o final de 1997, a UNSMIH teve como finalidade garantir a segurança e estabelecer um ambiente estável para o treinamento e a profissionalização da força policial nacional, além da modernização do exército haitiano; revitalização do sistema de Justiça; garantir a criação de instituições estatais, a recuperação da economia do país e a harmonização das forças políticas.²⁶

A quarta missão de paz da ONU no Haiti foi a UNTMIH – United Nations Transition Mission in Haiti, que entrou em de 30 de julho de 1997, durante o governo do presidente René Préval. Criada com a finalidade de manter a assistência ao Governo no tocante à profissionalização da Polícia Nacional, ampliando sua capacidade de reação em caso de violência urbana, manifestações e rebeliões populares; segurança do Governo, incluindo o Palácio do Governo e as residências oficiais, além do controle de multidões nos arredores das representações públicas.²⁷

A MIPOHNU – United Nations Civilian Police Mission in Haiti, missão de paz que antecedeu a MINUSTAH, começou em 28 de novembro de 1997, ainda no governo de Préval, e estendeu-se até o ano 2000. Na verdade, essa missão apenas estendeu as atribuições da missão anterior, mantendo as metas estabelecidas pelo Conselho de Segurança quanto ao treinamento, à profissionalização e à fiscalização da atuação da Polícia Nacional, sobretudo para a atuação diária nas ruas do país.²⁸

E, finalmente, a MINUSTAH, Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, outorgada pelo Conselho de Segurança em 30 de abril de 2004 e iniciada em 01 de junho do mesmo ano, em resposta à situação caótica em que se encontrava o país frente aos conflitos armados que se espalharam pelas cidades de norte a sul, somadas à renúncia do Presidente Aristide, a um cenário de devastação e miséria além do estado de

²⁵ Resolução 867 do Conselho de Segurança das nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. UNMIH/UNSC/22sept1993.

²⁶ Resolução 1063 do Conselho de Segurança das nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. UNSMIH/UNSC/28jun1996.

²⁷ Resolução 1123 do Conselho de Segurança das nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. UNTMIH/UNSC/30jul1997

²⁸ Resolução 1141 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MIPOHNU/UNSC/28nov1997.

anomia em que se encontravam as instituições governamentais haitianas.²⁹ Entre seus objetivos norteadores estavam: a promoção e proteção dos direitos humanos, principalmente para mulheres e crianças; a restauração da segurança e da ordem pública; a manutenção do Estado de Direito; a proteção de civis sob a iminência de violência; a construção de um ambiente estável para o exercício do governo; o apoio ao processo constitucional para a realização de eleições democráticas e a reconciliação nacional (AGUILLAR; MORATORI, 2011).

- O Brasil e as Operações de Paz: momento histórico e motivações

Para compreendermos o envolvimento do Brasil na missão é importante, sobretudo, entendermos a complexidade das funções desempenhadas pela MINUSTAH e o momento político em que o Brasil se encontrava. Isto porque a MINUSTAH configura uma mudança na postura brasileira até então adotada quanto à participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas. Para tal, buscamos elucidar, primeiramente, as motivações para o Brasil participar de uma missão de manutenção de paz.

Desde 1948, o Brasil já participou de mais de 50 operações de paz e missões similares, tendo contribuído com mais de 50 mil militares, policiais e civis em diferentes pontos do planeta. “Historicamente comprometido com a solução pacífica de controvérsias, o país tem por tradição participar de operações de manutenção de paz como parte de suas responsabilidades internacionais” (MRE, s.d; PIMENTEL; REIS, 2016). Conforme o artigo 4º da Constituição Federal, “dentre os princípios que regem as relações internacionais do Brasil estão a defesa da paz, a solução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (MRE)³⁰.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, o país compôs operações na África (em Angola, Congo, Moçambique, Sudão, Uganda e Libéria); na América Central e Caribe (El Salvador, Guatemala e Nicarágua); na Ásia (Timor-Leste e Camboja) e na Europa, atuando no Chipre e na Croácia, cedendo tropas em cinco delas:

²⁹ Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/30abr2004

³⁰ Ministério das Relações Exteriores- MRE. O Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU- Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4783-o-brasil-e-as-operacoes-de-paz>. Acesso em 04 out 2018

Angola (UNAVEMIII), Moçambique (ONUMOZ), Suez (UNEF I), Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET) e a última, no Haiti, MINUSTAH. Atualmente, o país participa de 7 missões, a saber: MINURSO (Saara Ocidental); MINUSCA (República Centro-Africana); UNFICYP (Chipre); UNIFIL (Líbano); MONUSCO (República Democrática do Congo); UNISFA (Abyei) e UNMISS (Sudão do Sul).

Segundo o *Livro Branco da Defesa*, missões de manutenção da paz, ajuda à construção de Estados nacionais ou estabilização de conflitos não são formas de se aderir a um ou outro lado do conflito, mas sim instrumentos por meio dos quais a paz ameaçada ou restabelecida após um conflito é preservada (SOARES, 2015). Veremos que participar de uma missão de manutenção da paz é para o Brasil, hoje, não só um mecanismo de inserção e participação do sistema internacional, mas uma oportunidade de exercer um papel de articulador de iniciativas multilaterais e consolidar-se como um ator internacional atuante na área de segurança e construção da paz.

São dos países em desenvolvimento que partem, atualmente, os maiores efetivos militares e civis para as missões da ONU, contabilizando cerca de dois terços dos países contribuintes (SOARES, 2015; SEITENFUS, 2016). A participação do Brasil nessas missões, todavia, não foi sempre constante, tampouco tão engajada.

Ao analisarmos a atuação diplomática brasileira, ao longo do tempo, identificamos certa ambivalência. Desde o início do século XX, nossa diplomacia se pauta na defesa do Direito Internacional, além de princípios tradicionais da nossa política externa como a não intervenção em assuntos internos dos estados e a solução pacífica das controvérsias internacionais. Outro ponto bastante relevante para nossa política externa é a preocupação com o desenvolvimento, agenda historicamente discutida tendo em vista as dimensões continentais do país e seu intento em ser reconhecido como potência.

Nas palavras de Diniz: “há uma persistente preocupação com a denúncia daquilo que se consideram entraves políticos internacionais ao desenvolvimento dos países pobres, bem como de mecanismos, instituições e comportamentos que tendam a perpetuar o subdesenvolvimento” (DINIZ, 2005, p93). Mas, a defesa desses conceitos não foi sempre feita pelos mesmos meios. Para Eugênio Diniz, a política externa brasileira oscila entre duas posições, que ele intitula como postura americanista e postura globalista. Segundo o autor, a postura americanista reflete a concepção de que a margem de manobra do Brasil e a viabilização de seus interesses seriam potencializadas

tanto mais o Brasil se aproximasse politicamente dos EUA enquanto o globalismo pregaria exatamente o oposto, ou seja, o multilateralismo (DINIZ, 2005, p93).

De fato, somente pontuando brevemente as diferentes práticas adotadas pela nossa política externa ao longo dos anos, torna-se muito clara a ambigüidade a que Diniz se refere. Passando pelo “Alinhamento automático”³¹ aos EUA, do início do século, à Política Externa Independente³² do início da década de 60, indo para o “Pragmatismo Responsável”³³ do final da mesma década, dando um salto até a “Autonomia pela Integração”³⁴ do governo Fernando Henrique, percebemos que a política externa brasileira teve fases com diferenças substantivas de orientação. Essa oscilação impactou na participação e no engajamento do país em Organismos internacionais, como a ONU, por exemplo, através da sua participação como membro não permanente ou não do Conselho de Segurança além de, conseqüentemente, também balizar a anuência do Brasil em participar de missões de manutenção da paz.

O Brasil, como dito anteriormente, em muitos momentos da história da sua política externa, foi entusiasta da resolução pacífica de controvérsias. Suas participações em missões de paz datam da década de 40 e, desde então, o país colabora com o sistema de segurança internacional realizado pelas Nações Unidas. A primeira participação em uma missão de paz da ONU foi durante a Guerra Civil da Grécia (1946-1949), quando o Brasil alocou três observadores militares na Comissão Especial das Nações Unidas nos

³¹ Altemani Oliveira define que, entre 1912 e 1930, o Brasil “não teve um projeto de política externa claramente formulado” (nas palavras de Cervo e Bueno, 2010); o que implica em dizer que o país abandonara a visão realista e pragmática do Barão em prol de um alinhamento sem reservas, automático aos EUA (OLIVEIRA, 2005, p.42).

³² Como bem descreve Faverão (2006, p 66-67): “O advento da Política Externa Independente pode ser apontado como um momento ímpar para a análise paradigmática da diplomacia brasileira, em especial para os conceitos de alinhamento e autonomia. Afinal, após sessenta anos de alinhamento, fosse ele pragmático ou automático aos Estados Unidos, pela primeira vez o Brasil o rejeita de modo sistemático. Em contraposição, adota uma postura assentada primordialmente na idéia de autonomia, levantando bandeiras como a da não-intervenção e autodeterminação dos povos. Em outras palavras, nota-se uma contraposição dos conceitos de alinhamento e autonomia, quando ao longo da PEI o alinhamento sai de cena deixando espaço para uma concepção de independência e autonomia nas relações externas do país”.

³³ Nas palavras de Matias Spektor “(...) os anos Geisel situam-se confortavelmente na tendência geral a maior e mais veloz asserção da autonomia nacional face aos estritos limites impostos pelo sistema internacional da Guerra Fria. Visto dessa maneira, o Pragmatismo Responsável coincide com o auge do modelo brasileiro de diversificação de parceria” (SPEKTOR, 2004, p196).

³⁴ A autonomia pela integração pode ser exemplificada desta forma: “Fernando Henrique consolidou uma política externa voltada ao entorno geográfico, ao mesmo tempo em que apostou de forma mais madura no multilateralismo e na adesão aos regimes e instituições internacionais. Em busca de maior legitimidade para a atuação internacional do país, Cardoso incentivou o incremento do diálogo do Itamaraty com os diversos setores da sociedade preocupando-se ainda com a normalização das relações com os EUA e o sepultamento definitivo das políticas terceiro mundistas” (FAVERÃO, 2006, pgl62).

Balcãs, missão intitulada UNSCOB. (DEFESA, 2015). Ainda de acordo com documentos oficiais, em 1956 foi enviado um batalhão de infantaria, de aproximadamente 560 soldados (conhecidos depois como Batalhão de Suez), para a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), buscando estabilizar a região da península do Sinai. Durante os dez anos em que o Brasil participou desta missão foram recrutados aproximadamente 6.500 militares, demonstrando forte engajamento do Brasil com a ONU. (PIMENTEL; REIS, 2016).

Entretanto, já no final dos anos 60, essa participação foi bastante reduzida, notadamente durante as décadas de 70 e 80. Essa redução da participação em atividades internacionais de caráter militar demonstraria, portanto, o afastamento do Brasil do multilateralismo político naquele momento (PIMENTEL; REIS, 2016; CERVO; BUENO, 2010). Além disso, o governo brasileiro rejeitava nesse momento as organizações internacionais “vendo-as como figurantes na rivalidade das superpotências e, portanto, como apoiadoras do desequilíbrio do poder global” (DINIZ, 2007, p95). Esse argumento podia ser identificado na “paralisia sistêmica” enfrentada pelo Conselho de Segurança que, devido ao constante uso do poder de veto dos EUA e da URSS, tinha constantemente sua agenda de manutenção de paz limitada (BRACEY, 2011, p.317).

Como argumenta Djuan Bracey, com o fim da Guerra Fria, em virtude da nova conjuntura internacional e da Globalização, além da redemocratização do país, a postura da política externa brasileira também se modificou, tornando-se mais agressiva e pragmática. O Brasil retoma, portanto, a defesa do multilateralismo em busca de novos mercados globais e de maior competitividade através da crescente participação em instituições internacionais, aumento da reputação internacional e projeção de poder econômico e político, além de prestígio e melhoria das capacidades de defesa (BRACEY, 2011, p319). “Nesse momento, a reinserção no sistema internacional pode ser traduzida pelo retorno do país ao Conselho de Segurança como membro não permanente” (BRACEY, 2011, p316).

Ainda segundo Bracey, o papel que o Brasil passa a ter nas Operações de manutenção da paz da ONU merece muita atenção, frente a sua ascensão como a potência regional mais forte da América Latina. Intensificou-se, portanto, a atuação brasileira em organismos multilaterais, que passam a partir de agora a serem identificados como recursos valiosos para aumentar as margens de manobra do país, condizendo com a concepção de “autonomia da integração” iniciada no governo Fernando Henrique, anteriormente citada.

No início da década de 90, importante ressaltarmos, o Brasil retoma o pleito de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança. Contudo, essa nova interação com as Nações Unidas não se dá de forma despreocupada. O Brasil e sua diplomacia permanecem resistentes a qualquer relativização no tocante à defesa dos seus princípios básicos, a saber: a autodeterminação dos povos, o princípio da não intervenção, e a valorização no âmbito da ONU das agendas dos países em desenvolvimento.

Esse posicionamento demonstrava a preocupação quanto à interferência indevida nos Estados e que as missões pudessem ser utilizadas por grandes potências como mecanismos de violação da soberania e instrumentos de políticas unilaterais.

Um momento que ilustra a motivação da diplomacia brasileira para essas ressalvas ocorreu quando do lançamento da “Agenda para a paz”, datado de 1992, do então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali. De um lado, países membros demonstraram apoio a Operações de Imposição da paz como agenda para o desenvolvimento, do outro, o Brasil, como demonstra Diniz:

O Brasil manifestava fortes reservas com relação à idéia de Operações de Imposição da Paz, baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, preferindo sempre as Operações de manutenção da paz, com consentimento das partes. No caso das primeiras, o Brasil sempre insistiu em que fossem estabelecidas multilateralmente, com amplo consenso, e sempre salientando que essa paz seria sempre frágil se não houvesse o concomitante enfrentamento das questões que, segundo a diplomacia brasileira, seriam as causas do conflito – isto é, o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais e econômicas. (DINIZ, 2005, p95)

O ponto de debate é que o crescimento das missões de paz da ONU coincide com aumento das operações de caráter impositivo, pautadas no Capítulo VII da carta das Nações Unidas. Para Nasser, essa tensão se reflete também na motivação do Brasil ao participar de missões de paz: o desejo de projeção de poder nas relações internacionais e uma oportunidade para exercer papel de liderança regional ao mesmo tempo em que demonstra a vontade do país em prestar solidariedade a sociedades vítimas de conflitos armados (NASSER, 2012 apud SOARES, 2015, p26)

Conforme define Reis Cardoso,

A conveniência da participação brasileira em Operações de manutenção da Paz está condicionada aos interesses nacionais e aos meios que o país pretende dispor para consolidar sua posição no cenário internacional, como, a título de exemplo, para se tornar membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CARDOSO, 2015, p43).

Para Uziel, enviar as Forças Armadas brasileiras em missões das Nações Unidas pode ser compreendido, portanto, como um instrumento legítimo de conquista dos interesses nacionais, proporcionando saldos políticos, sociais e militares. A ampliação da projeção do país no sistema internacional; o fortalecimento da política externa brasileira; confirmar o compromisso do Brasil com a defesa da paz, além de reiterar a solidariedade brasileira aos povos afetados pelos conflitos são alguns dos ganhos secundários possíveis por participar de uma missão de paz, além de demonstrar capacidade de mobilização de tropas em solo estrangeiro; manter as forças em pronto emprego e as vantagens da troca de conhecimento tecnológico com outras forças armadas (UZIEL, 2010)

Sendo assim, analisando pelos pontos positivos, as operações de manutenção de paz além do caráter estratégico fornecem respaldo político à consolidação do Brasil como ator global (CARDOSO, 2015). Talvez tenha sido esta a maior motivação do Brasil para liderar a MINUSTAH, ainda que o discurso de solidariedade tenha definido o tom do discurso oficial.

Pensemos especificamente nas relações do Brasil com o Haiti. Como afirmam Pimentel e Reis (2016), havia um hiato de 14 anos entre o primeiro envolvimento do Brasil com o Haiti, em 1990, participando do Grupo de Observadores das Nações Unidas para a Verificação das eleições no Haiti (ONUVEH) e seu novo contato em 2004, por ocasião da MINUSTAH. Essa lacuna, segundo os autores, refletia as diferenças de posicionamento e inserção no sistema internacional durante esse período.

No entanto, em 2004, o país aceitou não somente participar da missão no Haiti como aceitou comandar uma operação de paz baseada no capítulo VII, que autoriza o uso da força pelas tropas. Para Seitenfus (2014a) e Pimentel e Reis (2016), nesse momento, o que se identifica é uma completa guinada no processo decisório brasileiro, que deixa de levar em consideração a tradição de negativas ao uso da força na resolução de conflitos.

A justificativa para essa mudança de conduta política pode ser encontrada no fato do Brasil estar, em 2004, numa fase de reconfiguração de suas estratégias dentro nas Nações Unidas e pela adoção, por parte da diplomacia brasileira, de uma perspectiva mais humanista defendida pelo Presidente Lula, já por ocasião de seu discurso de posse. Seitenfus argumenta que após um ano de governo de Lula, o Brasil buscava verdadeiramente assumir um papel de articulador de iniciativas multilaterais e

para isso, buscava naquele momento dar destaque aos conceitos de diplomacia solidária e não indiferença (SEITENFUS, 2014b).

A diplomacia solidária é uma ação coletiva internacional de países, geralmente em desenvolvimento, que, desprovidos de interesses materiais e/ou estratégicos, têm como única motivação o dever da consciência. Já a não indiferença se operacionaliza a partir da diplomacia solidária e ocorre por meio de países que demonstram prontidão em praticar solidariedade e assumir responsabilidades para com os países que “sofrem em função de conflitos internos, carências de todas as ordens, repressão, falência do Estado, impossibilidade ou ausência da vontade deste de reduzir tais sofrimentos”. (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007 apud PIMENTEL; REIS, 2016)

Logo, se a perspectiva humanista do Presidente Lula justificou a adesão do Brasil a MINUSTAH, também é possível afirmar que os objetivos pragmáticos da sua política externa, como o prestígio e o objetivo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança, o reforço dos laços militares com outras nações sul-americanas, o interesse por projeção internacional e regional, não só aparentando ser uma potência emergente, mas agindo como tal, levaram o país a aceitar práticas antes rechaçadas na hora de tomar a decisão pela liderança da missão.

Assumir o comando da MINUSTAH “atende o interesse nacional como forma de projeção de poder e influência do país no cenário internacional no longo prazo” assim como “eleva as credenciais de um país junto aos demais membros da comunidade internacional” (NASSER, 2012, p226).

Nessa perspectiva, aceitar comandar a missão, auxiliar no processo de redemocratização do Haiti e contribuir para a redução dos índices de violência são, para o Itamaraty, uma forma de assumir compromisso com o multilateralismo, oficializar a posição de um país disposto a oferecer cooperação internacional, na condição de parceiro para o desenvolvimento além de se demonstrar o desejo nacional de se firmar como uma potência emergente solidária a comunidade internacional (KENKEL; MORAES, 2012; FILHO, 2007).

Ademais, a mesma preocupação que dez anos antes norteou a entrada dos EUA no Haiti, a saber, a ameaça à segurança internacional com a migração em massa, agora, com outra roupagem, embasa a diplomacia do Brasil. Pouco discutida, mas expressada pelo próprio chanceler Celso Amorim, o medo que a crise haitiana se espalhasse pela região ficou clara em suas palavras: “se amanhã, um país como o Haiti, se transformar

em um narco-Estado, dominado por forças totalmente anômicas, isso terá uma influência nos seus vizinhos, certamente, e mesmo nos que não estão tão próximos” (AMORIM, 2005, p121), o que nos leva a identificar outra questão de interesse nacional para além da solidariedade.

Concordando com Diniz (2005, p99), “a decisão brasileira de participar da MINUSTAH torna-se facilmente compreensível, e quase perfeitamente consistente com a recente trajetória da política externa brasileira”. E ainda, por meio desses dados, “fica claro que a solidariedade brasileira, embora muitíssimo louvável, não representa filantropia desinteressada” (PIMENTEL; REIS, 2016, p614), mesmo por que os formuladores da política externa brasileira parecem defender que “mais que coexistir, a projeção de poder e a solidariedade amalgamaram-se na maneira como o Brasil escolheu se inserir no mundo” (NASSER, 2012, p226).

- Críticas e objetivos originais da MINUSTAH

Se com o fim da Guerra Fria a posição do governo brasileiro mudou, sobretudo, como uma adequação à nova realidade do sistema internacional, por exemplo, com o avanço do processo de globalização e a necessidade de ampliar mercados; as crises enfrentadas pela América Latina e, internamente, como um reflexo do processo de redemocratização, também podemos dizer que mudou com o intuito de se consolidar como potência regional e busca de maior proeminência no Conselho de Segurança da ONU.

Tendo rejeitado por quase 20 anos participar de organizações internacionais por associá-las ao desequilíbrio do poder global, a partir de agora o país passava a adotar uma política de “autonomia por meio da integração”, como definiram Diniz (2007) e Bracey (2011). Nasser (2012), Pimentel e Reis (2016) e Bracey (2011) afirmam que essa reinsertão no sistema internacional pode ser percebida em algumas práticas da diplomacia brasileira, como o retorno do Brasil ao Conselho de Segurança como membro não permanente depois de um longo período de 24 anos de afastamento, além da ênfase em missões de caráter multidimensional, que conciliam a defesa dos direitos humanos, com o fortalecimento de instituições políticas e desenvolvimento econômico.

Para diversos autores, a MINUSTAH reflete bem essa postura. Liderada por militares brasileiros desde sua fundação, a missão é considerada o principal envolvimento brasileiro em operações de paz desde o início da participação do país em missões das Nações Unidas. Seitenfus (2014a) destaca quatro fatores que fizeram da MINUSTAH um evento singular: Primeiro, é a primeira vez que o Brasil comanda uma missão de paz desse porte; segundo, também é a primeira vez que a América do Sul envia a maioria da tropa para uma missão da ONU. Terceiro ponto, o contingente militar enviado para o Haiti é o maior desde a Segunda Guerra e, último ponto, a participação brasileira comprometeu-se para além das atribuições com a tentativa de restabelecimento da segurança pública.

Tendo em vista esses fatores, percebemos o tamanho da responsabilidade que o país estava abraçando e como a participação e liderança brasileira abriram um importante precedente para a diplomacia brasileira, ilustrado muito bem nas palavras do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em seu discurso na 59^a. Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 2004:

Foi assim que atendemos, o Brasil e outros países da América Latina, à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais, não poderia se omitir diante de uma situação concreta. Promover o desenvolvimento com equidade é crucial para eliminar as causas da instabilidade secular daquele país. Em nossa região, apesar dos conhecidos problemas econômicos e sociais, predomina uma cultura de paz. Vivemos um período de amadurecimento democrático, com uma vibrante sociedade civil. Estamos aprendendo que o desenvolvimento e a justiça social devem ser buscados com determinação e abertura ao diálogo. Os episódios de instabilidade na região têm sido resolvidos com respeito às instituições. Sempre que chamado, e na medida de nossas possibilidades, o Brasil tem contribuído para a superação de crises que ameaçam a ordem constitucional e a estabilidade de países amigos. Não acreditamos na interferência em assuntos internos de outros países, mas tampouco nos refugiamos na omissão e na indiferença diante de problemas que afetam nossos vizinhos.³⁵

Muitas foram as críticas ao aceite do Brasil para comandar a MINUSTAH. Eugenio Diniz (2005, p101) defende com veemência, por exemplo, que Brasília tem uma tradição de evadir-se de questionamentos embaraçosos quando questionados sobre as reais razões que levaram o país a entrar nessa operação, evitando assumir as

³⁵ Ver Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na 59^a Assembléia-Geral da ONU, Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/discursos/2004/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-59a-assembleia-geral-da-onu.pdf/view>

potenciais vantagens para o Brasil, decorrentes da aprovação das Resoluções ou da participação na missão. Para ele, a necessidade de defender, como objetivos da missão, questões humanitárias e a solidariedade regional, em detrimento de objetivos políticos e eventuais benefícios decorrentes da participação na missão de paz, apenas encobrem a percepção de que “no episódio do Haiti, teriam sido abandonadas – ou pelo menos relativizados- princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira, em nome de um pragmatismo político imediato e de um pragmatismo comercial indireto” (DINIZ, 2007, p102)

Para Barbosa e Éboli, “a decisão do Brasil de liderar a MINUSTAH seria uma surpreendente e impensável reviravolta do governo brasileiro nos dias em torno da saída de Aristide”, visão baseada na contraditória mudança de posição adotada pela diplomacia brasileira após o comunicado feito pelo Grupo do Rio (organização que precede a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e caribenhos - CELAC), em 25 de fevereiro de 2004, em que “os países-membros manifestam seu apoio ao Presidente constitucionalmente eleito daquele país, Jean Bertrand Aristide” (BARBOSA; ÉBOLI, 2014, p2)

Além disso, líderes sindicais, intelectuais e políticos vinculados ao Partido dos Trabalhadores circularam, no início de 2004, um manifesto contrário ao engajamento do Brasil na missão de paz por associá-la a uma presença meramente militar, como descreve Souza Neto (2012) e:

(...) classificando as forças componentes da MIF como forças de ocupação, defendendo o respeito à soberania e a autodeterminação do povo haitiano, associando ainda a MINUSTAH à Força Interamericana de Paz (FIP), da qual o Brasil participou durante o governo militar, e questionando a possibilidade de um governo democrático participar de uma iniciativa por eles considerada uma “ocupação”. (SOUZA NETO, 2012, p249)

Outro ponto que também gerou discordâncias e precisou ser rebatida pelo governo brasileiro foram as críticas ao uso de recursos em uma operação internacional quando o país apresenta graves problemas sociais internos. Como argumenta Lessa (2007, p48), é natural que “em um país em desenvolvimento como o Brasil, onde coexistem ambições de projeção internacional e mazelas sociais graves, projetos como o da participação no processo de paz haitiano recebam críticas de determinados setores da sociedade nacional”.

Uma das censuras à decisão do Brasil veio do Deputado Federal Fernando Gabeira (PV-RJ), em pronunciamento no Senado Federal, em 12 de maio de 2004, quando se debatia o envio de tropas para o Haiti. Segundo Gabeira “a decisão do Presidente Lula era totalmente equivocada” já que “o envio de tropas pelo Brasil era uma incoerência, pois o país iria gastar milhões de dólares nesta empreitada, enquanto que suas principais cidades sofrem com a violência urbana, justamente por falta de investimentos governamentais” (LESSA, 2007, p49). Corroborando o discurso de Gabeira, o Deputado Federal Alberto Fraga, do Partido Trabalhista Brasileiro do Distrito Federal (PTB-DF), na mesma sessão declarou:

Nós já temos o nosso Haiti no Brasil. A questão da criminalidade e da violência nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, bem como em outras capitais do País, não permite que o Governo brasileiro se dê ao luxo de gastar mais de 300 (trezentos) milhões de reais para mandar uma força militar a outro país. Diante da crise na área da segurança pública, é impossível imaginar que devamos preferencialmente proteger a população de outros países. E o mais grave disso tudo, é que não existe uma data para o término da missão. Se o conflito no Haiti durar quatro, cinco anos, as tropas brasileiras vão permanecer por lá durante todo esse período, indagou o parlamentar (LESSA, 2007, p49-50).

No entanto, notou-se por parte da diplomacia brasileira um enorme esforço de destacar os pontos que refletiam um envolvimento profícuo com o Haiti, além de razões plausíveis com a necessidade da execução da missão, demonstrando, por exemplo, que a presença militar seria apenas um dos efeitos do envolvimento do país no Haiti, considerando a maneira como o Brasil entende sua participação em operações de manutenção de paz e como parte de um esforço maior de reestruturação daquele país, além de ressaltar que, como objetivo primordial da MINUSTAH, a missão não se restringia a questões de segurança.

Além disso, apesar de o país enfrentar uma série de problemas sociais e dilemas de segurança, alguns muito semelhantes aos vividos pela população haitiana, a participação brasileira na MINUSTAH serviria para demonstrar que o país não só tinha muito a contribuir para a reconstrução do Haiti, como não se constitui uma contradição, ou mesmo uma incoerência, como afirmara Gabeira, tendo em vista que as experiências os dilemas brasileiros, ao contrário, permitiriam que o país articulasse, junto à sociedade haitiana, uma solução própria àquela realidade, através da cooperação, transferência de tecnologia e da busca por soluções conjuntas (SOUZA NETO, 2012, p249). Nas

palavras de Celso Amorim, Ministro de Relações Exteriores do Brasil àquela ocasião, “não é preciso ser rico para ser solidário”³⁶, portanto os problemas internos do Brasil não poderiam ser colocados como obstáculo para o envolvimento brasileiro na MINUSTAH.

Comparar o Haiti com o Brasil ou qualquer de suas regiões demonstra profunda ignorância sobre a realidade do país caribenho, uma vez que não se trata de discutir sobre pobreza absoluta, ou a ação de organizações criminosas associadas ao tráfico de drogas, ou mesmo de crescente violência urbana. Trata-se de tudo isso sob a ausência do Estado. Entendemos que diferentemente do Brasil onde essas questões refletem a inobservância do Estado ou mesmo impossibilidade para lidar com esses males, no Haiti não há sequer Estado. Portanto, qualquer comparação entre os dois países em um debate sobre a legitimidade de aderir ou não à missão é desinformada e inapropriada. Nossas mazelas são, em larga medida, igualmente fruto de corrupção e desvio do que deveria ser a prática política. Não restam dúvidas. Mas naquele pequeno país soma-se às consequências da corrupção histórica o desmantelamento do Estado nesse momento, fazendo com que a eles só reste, como diria Ricardo Seitenfus: “a convivência desregrada de seres humanos abandonados à sua própria sorte, sem nenhuma possibilidade de salvação individual, diante da perspectiva da guerra eterna de todos contra todos, fruto da histórica omissão das elites” (2006, p9).

Concordamos que omitir-se, naquele momento, seria condenar o Haiti a uma situação de miséria permanente, sujeitando o país a sucessivas intervenções externas que, como as de outrora, poderiam continuar sendo ineficazes para solucionar a deplorável crise em que o Haiti se encontrava além de abrir espaço para a busca tão somente de soluções pontuais, como as que afetassem aos interesses norte americanos ou canadenses, por exemplo. Portanto, em certa medida, seria melhor “aproveitar a janela de oportunidade que se apresentava, com apoio da grande maioria dos países latino-americanos e caribenhos, para ajudar o povo haitiano a se reintegrar pacificamente à família latino-americana” (LESSA, 2017, p59).

Não nos restam dúvidas que a liderança da missão pelo Brasil se apresenta como uma estratégia política, a despeito da sutileza com que o tema é defendido pela

³⁶ Palestra do Ministro Celso Amorim no "Ciclo de Palestras" na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) – Brasília, 25/02/2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/8061-palestra-do-ministro-celso-amorim-no-ciclo-de-palestras-na-secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica-sae-pr-brasil-25-02-2010>. Acesso em 10 out 2018.

diplomacia brasileira. Ademais, a diplomacia também fez questão de frisar que as motivações para o país aceitar participar de uma operação de imposição de paz são principalmente humanitárias, com o intuito de estabilizar o país, lhe devolver a governabilidade e desenvolver cooperação nas mais diferentes áreas. O que buscaremos analisar mais adiante, ao discutirmos a atuação nas missões, em si, é se o país atingiu esses objetivos a que se propôs e como o fez.

O anúncio da participação brasileira e subsequente liderança pelo Brasil da MINUSTAH foram celebrados pelas principais lideranças da América Latina e foram consideradas como um sério compromisso com os princípios da democracia, como garantia de isenção e de respeito à soberania do Haiti e de engajamento com os projetos de desenvolvimento daquele país. Segundo a visão do Itamaraty, a disposição do Brasil de assumir a liderança da missão de estabilização do Haiti “exercendo papel único em razão de nossa capacidade de diálogo com os países da região”, não só nos projeta no continente, como marca uma nova fase da política externa brasileira, mais assertiva e consciente de seu papel nas grandes discussões internacionais, “seja na área econômico-comercial e do desenvolvimento, seja no campo da paz e da segurança internacionais” (LESSA, 2017, p60).

Tendo discutido as motivações e objetivos da MINUSTAH, no capítulo a seguir discutiremos como historicamente as operações de paz têm sido utilizadas por diversos países assim como por organismos internacionais como um instrumento político para a resolução de conflitos. Em seguida, veremos o processo de intervenção pelos conceitos de Operações de paz e suas variáveis, privilegiando a análise da modalidade “Operação de manutenção da paz” (Peacekeeping); a distinção entre as modalidades de intervenção “operação de paz” e “intervenção humanitária” e que mudanças representam a emergência da Responsabilidade de Proteger.

Capítulo II

Intervenções: modos possíveis

- Desafios da ordem internacional contemporânea: Operações de paz

No cenário das Relações Internacionais, Operações de paz e Intervenções Humanitárias são práticas que suscitam muitas controvérsias, ao mesmo tempo em que, a cada dia, ganham mais legitimidade no Conselho de Segurança. Desde a Paz de Westphalia³⁷ e a criação dos Estados Modernos, preocupações relacionadas à humanidade estiveram quase sempre em segundo plano frente às questões do Estado, sobretudo no que tange à soberania, à autoridade política e ao uso da força. Como bem descreve Andrew Linklater (2007), em seu livro “Teoria Crítica e Política Mundial: Cidadania, Soberania e Humanidade” (Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity - 2007): “(...) as considerações humanitárias foram sacrificadas em benefício da cidadania, a fim de permitir a sobrevivência e a soberania do Estado e a estabilidade no sistema internacional”³⁸. Da mesma forma afirma Bartelson (2010, p82), “o locus do sistema legítimo tem sido o Estado soberano”³⁹.

Por conseguinte, princípios como a não intervenção e autodeterminação tornaram-se regras gerais nas Relações Internacionais, ainda mais reforçados com o fim da Segunda Guerra e após a criação da ONU e a subsequente assinatura da Carta das

³⁷ A Paz de Westphalia é consensualmente entendida como um marco decisivo na história das Relações Internacionais e a generalidade dos autores situa aí a origem do moderno sistema de Estados-Nações, dotados de soberania, com jurisdição sobre um território, tendencialmente laicos e relacionados segundo o princípio do equilíbrio de poder. Ver MOITA, Luis, “Uma releitura do Consenso em torno do sistema Vestifaliano”, in *Observare*, Universidade Autônoma de Lisboa, Vol3, no. 2, (outono 2012) pg 17-43. Também ver ARMSTRONG, David. “The evolution of international society” in BAYLIS, J; SMITH, S; OWENS, P. *The Globalization of World Politics: na introduction to international relations*. 5 ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, pg 36-49

³⁸ Livre tradução do original: (...) *humanitarian considerations were sacrificed in the benefit of citizenship, in order to allow the survival and sovereignty of the state and the stability in the international system*) in LINKLATER, Andrew, Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity. London: Routledge, 2007, pg 81.

³⁹ Livre tradução do original: *(the locus of legitimate system has been the sovereign state)* in: BARTELSON, Jens. “Double Binds: sovereignty and the just war tradition” in: KALMO, Kent & SKINNER, Quentin (eds). *Sovereignty in Fragments: the past, present and future of a contested concept*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pg 82.

Nações Unidas, em 26 de junho de 1945⁴⁰. Válido ressaltar que apesar de não haver nenhuma prescrição específica na Carta da ONU para a manutenção da paz, a noção de *peacekeeping* surge nesse momento também como uma solução política desenvolvida no contexto das questões internacionais do pós-guerra.

Nessa ocasião, é importante lembrarmos que a paz era predominantemente concebida como a ausência de conflitos militares interestatais. Além disso, com a ratificação da Carta das Nações Unidas e a consequente consolidação de seus valores, o termo “guerra” ganhou, definitivamente, uma conotação negativa. Como resultado do término de um momento histórico catastrófico, representado pelo Holocausto, a guerra, a partir de então, deveria ser banida e o uso de força entre estados passou a ser proibido, exceto em situações extraordinárias. No preâmbulo da Carta das Nações Unidas essa questão fica claramente definida, juntamente com os principais objetivos das Nações Unidas:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos; resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos. Em vista disso, nossos respectivos Governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas. (Nações Unidas, 1945, Preâmbulo)

⁴⁰ A Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, que se reuniu em São Francisco de 25 de abril a 26 de junho de 1945, e assinada no último dia da Conferência, As Nações Unidas, entretanto, começaram a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta por China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários. A Carta da ONU é o documento mais importante da Organização, como registra seu artigo 103: “No caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta”. Disponível em : <http://www.nacoesunidas.org/carta> (Acesso em 07/dez/2018)

Sendo também estabelecidos na carta, os propósitos das Nações Unidas (1945) são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;

2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;

4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Ou seja, a partir de 1945, de maneira geral, o respeito à soberania e à autodeterminação dos povos passam a falar ainda mais alto e o uso unilateral da força por quaisquer estados passa a ser condenado, com a exceção da autodefesa (Artigo 51) ou qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (Capítulo VII).

Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas. (United Nations, 1945, Artigo 2).

Nesse contexto, o que definimos como uma operação de manutenção da paz, intitulada de *Peacekeeping*, “foi originalmente concebida como uma ferramenta para solucionar conflitos e para evitar guerras, sem recorrer ao uso da força” (BRAGA, 2015, p15). Como já mencionado, o termo *peacekeeping* ou mesmo o assunto operações de manutenção da paz não constam em nenhum lugar na Carta da ONU e não se encaixaram exatamente em nenhum de seus capítulos. Por essa razão, afirma Boutros

Boutros-Ghali, secretário-geral da ONU de 1992 a 1996, “a manutenção da paz pode corretamente ser chamada de invenção das Nações Unidas” (1992, p14).

Idealizada principalmente por Dag Hammarskjöld, Secretário Geral das Nações Unidas de 1953 a 1961 e pelo então Ministro de Relações Exteriores canadense Lester Pearson (considerados os “pais fundadores” das operações de paz das Nações Unidas), o termo *peacekeeping* “surgiu como um instrumento criativo e, em alguma medida, bem sucedido, de resolver certos conflitos pontuais” (URQUHART, 1987, p133 apud BRAGA, 2015, p82).

Nesta ocasião, as operações de manutenção da paz “foram criadas com uma solução *ad hoc* e prática para problemas internacionais que surgiram com a reorganização de países e forças ao fim da Segunda Guerra Mundial” (NUNES, 2016, p13). Somente com o passar dos anos as operações paz foram definindo sua fundamentação teórica e uma agenda própria, notadamente, como consequência tanto de intervenções exitosas quanto de sucessivos desdobramentos, nem sempre positivos, de missões de paz da ONU em diferentes situações de conflito.

Hammarskjöld, usando uma expressão cunhada pelo diplomata brasileiro Cyro de Freitas Valle, que à ocasião servia como segundo presidente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, referiu-se às operações de manutenção da paz como pertencendo ao “Capítulo VI e meio” (HILLEN, 1998, p10). Em outras palavras, a manutenção da paz foi inicialmente posicionada entre os métodos tradicionais de solução pacífica de controvérsias do Capítulo VI, como a mediação, e a contundente previsão de “todas as medidas necessárias” do Capítulo VII, como embargos e intervenção militar. Bem definida por Ramesh Thakur (2006, p34) “a manutenção da paz evoluiu na zona cinzenta entre o assentamento pacífico e a imposição militar”.

Um ponto curioso é que historicamente a ONU não tende a estabelecer definições. Conforme explica Eduardo Uziel, isso se deve ao fato de “os Estados-membros temerem que determinada designação venha a mascarar interesses de outros Estados que visem a controlar um instrumento, excluindo seus pares de decisões relevantes” (UZIEL, 2010, p20). Como consequência dessa praxe, hoje encontramos diferentes designações para essas operações. Priscila Faganello (2013), em seu livro “Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz” apresenta um debate terminológico consequente dessas diferentes denominações: *peace operations* “versus” *peacekeeping operations*. Para a autora, os defensores do primeiro conceito ressaltam

que são muitas as “operações de paz” realizadas pelo mundo a partir da determinação de países e organismos internacionais, entre as quais também figuram as missões da ONU. Dessa forma, “*peace operations* seria uma definição “guarda-chuva” que englobaria tanto as UN missions como as non-UN missions” (FAGANELLO, 2013, p40).

Da mesma forma, Bellamy e Williams argumentam que:

A ONU não é o único ator que conduz ou autoriza operações de paz. Às vezes, o Conselho de Segurança da ONU autoriza explicitamente outros atores a realizar operações de paz em seu nome para manter o que a Carta da ONU chama de "paz e segurança internacionais". Pensar sobre as operações de paz nestes termos nos permite desenvolver uma tipologia baseada no tipo de atores que os conduzem (ou seja, estados individuais, coligações de vontade, ou acordos regionais formais e outras organizações internacionais) e sua relação com a ONU (por ex, se são operações dos 'capacete azul' da ONU, operações autorizadas pela ONU ou operações fora da ONU). Embora tenha se tornado o principal agente de manutenção da paz e fonte de legitimidade internacional, as operações de paz não devem ser consideradas sinônimo de ONU (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p42)⁴¹

Faganello, pois, define como operações de paz não somente as missões realizadas pela ONU como também missões coordenadas ou geridas por organizações regionais ou mesmo por alianças ou coalizões ad hoc de Estados, “que tenham por objetivo servir como um facilitador à implementação de um acordo de paz ou ao apoio de um processo de paz – tarefas características das operações de manutenção da paz” (FAGANELLO, 2013, p41). Seguidamente, a autora explica que a expressão *peacekeeping operations* (operação de manutenção da paz) é adotada preferencialmente pelos países em desenvolvimento, como o Brasil, que são os maiores contribuintes com tropas (troop contributing countries – TCCs) para o efetivo das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, em detrimento do termo *peace operation* (operações de paz), tendo em vista o argumento que a amplitude do termo “operação de

⁴¹ Livre tradução do original: (The UN is not the only actor that conduct or authorizes peace operations. Sometimes, the UN Security Council explicitly authorizes other actors to carry out peace operations on its behalf to maintain what the UN Charter refers to as ‘international peace and security’. Thinking about peace operations in these terms enables us to develop a typology based on the type of actors that conduct them (i.e. individuals states, coalitions of the willing, or formal regional arrangements and other international organizations) and their relationship to the UN (i.e. whether they are UN ‘blue helmet’ operations, UN-authorized operation or non-UN operations). Although it has become the primary peacekeeping actor and source of international legitimacy, peace operations should not be thought as being synonymous with the UN). (BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. Understanding peacekeeping. 2. ed. Cambridge, UK: Polity Press, 2010, p. 42)

paz” possibilitaria a realização de intervenções desobedientes ao respeito a soberania dos Estados não ocidentais.

Dito isto, contrariamente a Faganello e, no intuito de facilitar nossa análise, adotaremos neste trabalho a denominação “operações de paz” para denominar o conjunto das diferentes atividades realizadas pela ONU (com a participação ou não de outros atores) para manter a paz e a segurança internacionais e, ao tratarmos de uma dessas atividades em especial, utilizaremos sua nomenclatura específica, a saber: a prevenção de conflitos (Conflict prevention); a pacificação (Peacemaking); a manutenção da paz (Peacekeeping); a imposição da paz (Peace enforcement) e a construção da paz (Peace building).

A manutenção da paz, como dito anteriormente e como veremos a seguir, faz parte de uma série de atividades realizadas pelas Nações Unidas e outros atores internacionais com o objetivo declarado de manter a paz internacional e segurança em todo o mundo. Embora o uso da idéia de “manutenção da paz” seja o foco deste trabalho, é importante que compreendamos como essa atividade se relaciona e difere das idéias de “prevenção de conflitos”, “pacificação”, “imposição da paz” e “construção da paz”.

A prevenção de conflitos (Conflict prevention) envolve a aplicação de medidas diplomáticas para evitar que tensões ou disputas intraestaduais ou interestaduais progridam para um conflito violento ou para que ações possam ser tomadas de forma rápida e eficiente em caso do conflito estar no início. Idealmente, deve ser construído com base no alerta de eventos potencialmente desestabilizadores da paz, para que, de posse dessas informações, o Secretário-Geral possa agir com segurança. Para tal, é fundamental a coleta de informações e uma análise cuidadosa dos fatores que impulsionam o conflito. As atividades de prevenção de conflitos podem incluir também a implantação preventiva da missão ou a construção de confiança (Confidence-building) como ferramentas ⁴².

A pacificação (Peacemaking) geralmente envolve ação diplomática para trazer as partes hostis para um acordo. O Secretário-Geral das Nações Unidas, a pedido do Conselho de Segurança, da Assembléia Geral ou por sua própria iniciativa, pode convocar diplomatas para facilitar a resolução do conflito. Pacificadores ou “peacemakers”, além de enviados dos governos, grupos de estados, organizações ou das

⁴² United Nations Peacekeeping Operations: Principals and Guidelines, 2008, p17.

Nações Unidas podem compor esse grupo de negociações. Esforços de pacificação também podem ser realizados por grupos não oficiais e não governamentais, ou por uma personalidade proeminente trabalhando de forma independente e, usualmente, as proporções do conflito ainda permitem que a pacificação seja resultado de esforços de negociação diplomáticos.⁴³

A manutenção da paz (Peacekeeping), por sua vez, é uma técnica destinada a preservar a paz, mesmo que frágil, onde o conflito *já tenha sido interrompido*⁴⁴ e ajudar na implementação de acordos alcançado pelos pacificadores. Ao longo dos anos, a manutenção da paz evoluiu de um modelo militar primário de observar cessar-fogo e separação de forças, após guerras entre estado, para incorporar um modelo complexo de muitos elementos - militares, policiais e civis - trabalhando juntos para ajudar a estabelecer as bases para uma paz sustentável⁴⁵. Essa modalidade de operação de paz é o objeto de nosso estudo uma vez que a Minustah é definida como uma Peacekeeping pelas Nações Unidas.

A imposição da paz (Peace enforcement), contudo, envolve o requerimento, com a autorização do Conselho de Segurança, de uma série de medidas coercivas, incluindo o uso de força militar. Tais ações estão autorizadas para restaurar a paz internacional e a segurança nas situações em que o Conselho de Segurança identifica a existência de uma ameaça à paz, uma violação da paz ou um ato de agressão. O Conselho de Segurança pode usar, quando apropriado, organizações regionais e agências para ação de execução sob sua autoridade⁴⁶.

Por fim, a consolidação ou construção da paz (Peacebuilding) envolve uma série de medidas destinadas a reduzir o risco de uma retomada do conflito, fortalecendo as capacidades nacionais em todos os níveis de gestão de conflitos e estabelecendo as bases para uma paz sustentável e para o desenvolvimento do país. O peacebuilding é um processo complexo e de longo prazo com o intuito de criar as condições necessárias para o estabelecimento de uma paz duradoura. Essa modalidade de operação de paz funciona identificando as causas estruturais mais profundamente arraigadas do conflito violento de maneira abrangente e, sobretudo, compreensiva, com o objetivo de auxiliar na implementação de medidas de consolidação da paz que abordem as questões centrais

⁴³ United Nations Peacekeeping Operations: Principals and Guidelines, 2008, p17-18.

⁴⁴ Grifo da autora.

⁴⁵ United Nations Peacekeeping Operations: Principals and Guidelines, 2008, p18.

⁴⁶ Idem a citação anterior.

que afetam a sociedade e o Estado, procurando aumentar a capacidade do Estado de realizar de forma eficaz e legítima as suas funções essenciais⁴⁷. Podemos dizer que a *peacebuilding* é o fechamento das atividades da operação de paz, antes da retirada e do encerramento da missão.

Kai Michael Kenkel (2013) divide essa evolução das operações de paz em cinco gerações, com base em três fatores principais: o nível de força utilizado pelo pilar militar das operações; o tipo e a profundidade das tarefas realizadas pelos componentes civis de cada missão e, no caso da última geração, o compartilhamento das ações com organizações regionais. De um modo geral, o autor defende que as operações progrediram ao longo do tempo e passaram de uma postura reativa que buscava “congelar ou atenuar o conflito” para uma postura proativa, capaz de influenciar o resultado final (KENKEL, 2013, p125).

Inicialmente, as operações de manutenção de paz, etiqueta que se aplica à MINUSTAH, não incluíam a prescrição do uso da força. A única exceção admitida, embora nem sempre muito clara, seria a auto defesa (*self-defense*). Para Braga (2015, p15), em alguns mandatos, a autorização para o uso da força para auto defesa não estava expressamente presente, dependendo, portanto, de diferentes interpretações.

Os princípios básicos da manutenção da paz foram estabelecidos pela ONU ainda na vigência da Guerra Fria: não uso (mais tarde, uso mínimo) da força, imparcialidade e consentimento. Esses princípios são tão importantes na construção e execução de uma *peacekeeping* que os autores Alex Bellamy e Paul Williams, em sua obra conjunta *Understanding Peacekeeping*, denominaram esses princípios como a “Santíssima Trindade” (*The Holy Trinity*) (BELLAMY, WILLIAMS, 2010, p96). Da mesma forma, Simon Chesterman também ressalta a importância desses princípios quando afirma que: “a relutância em usar a força é consistente com a concepção tradicional de manutenção da paz como uma atividade imparcial empreendida com o consentimento de todas as partes, na qual a força é usada apenas em autodefesa”(CHESTERMAN, 2005, p2)⁴⁸. As operações de paz tradicionais, pois, buscaram aderir a esses princípios tanto quanto possível, passando por regulamentações crescentes desde então.

⁴⁷ United Nations Peacekeeping Operations: Principals and Guidelines, 2008, p18.

⁴⁸ Livre tradução do original “Reluctance to use force is consistent with the traditional conception of peacekeeping as an impartial activity undertaken with the consent of all parties, in which force is used only in self-defense” (CHESTERMAN, 2005, p.2).

Objeto do capítulo 3 da Doutrina Capstone, conhecida como United Nations Peacekeeping Operations Guideline, esses princípios estão inter-relacionados e se reforçam mutuamente. A Doutrina frisa a importância de que o significado e a coordenação desses princípios sejam claramente entendidos por todos os envolvidos no planejamento e na condução da operação de paz de modo a garantir a eficácia de sua aplicação. De forma sintética, os princípios preconizam que as operações de manutenção da paz das Nações Unidas são implantadas com o consentimento das principais partes do conflito; as operações de manutenção da paz devem implementar um mandato sem favor ou prejuízo de qualquer parte; e devem obedecer o não uso da força, exceto em caso de auto defesa ou defesa do mandato, como citado anteriormente.

O consentimento requer um compromisso assumido pelas partes com o processo político e a aceitação de que um mandato de operação de manutenção da paz apoie esse processo. O consentimento das principais partes envolvidas no conflito garante à operação de manutenção da paz das Nações Unidas a liberdade de ação necessária, tanto política como física, para levar a cabo as tarefas que forem obrigatórias para a execução do mandato. Na ausência de tal consentimento, a operação de manutenção da paz corre o risco de se tornar parte do conflito; podendo ser compreendido como uma imposição e, portanto, longe de seu papel almejado de garantir a paz⁴⁹.

Contudo, o fato de as principais partes terem dado o seu consentimento à implantação de uma operação de manutenção da paz não implica necessariamente garantir que também haverá consentimento a nível local, particularmente se as principais partes estiverem divididas internamente ou estejam submetidas a um governo, lideranças ou sistema de controle e comando frágil (exatamente como veremos que ocorreu no Haiti). A universalidade do consentimento se torna ainda menos provável em ambientes instáveis, caracterizado pela presença de grupos armados que não estão sob o controle de qualquer das partes, usualmente gangues, grupos paramilitares, ou de outros spoilers⁵⁰. A manutenção da paz deve analisar continuamente seu ambiente operacional para detectar e evitar qualquer oscilação de consentimento. “Uma peacekeeping deve ter

⁴⁹ United Nations Peacekeeping Operations: Principals and Guidelines, 2008, p31-32.

⁵⁰ Spoilers são indivíduos ou grupos que acreditam que o processo de paz seja uma ameaça a seu poder e interesses e, portanto, trabalham para arruinar o processo. Livre tradução do original: “Spoilers are individuals or parties who believe that the peace process threatens their Power and interests, and will therefore work to undermine it”. Ver: United Nations Peacekeeping Operations: Principals and Guidelines, 2008,43.

as habilidades políticas e analíticas, os recursos operacionais e a vontade de gerenciar situações onde há uma ausência ou quebra do consentimento local” (UNITED NATIONS, 2008, p33). Em alguns casos, isso pode exigir, como último recurso, o uso da força, o que, na nossa opinião, altera a categoria dessa operação de paz, como discutiremos adiante.

A imparcialidade é crucial para manter o consentimento e a cooperação das partes principais, mas não deve ser confundida com neutralidade ou inatividade. Uma *peacekeeping* deve ser imparcial nas suas relações com as partes em conflito, sem contudo ser neutra na execução do seu mandato. A necessidade de imparcialidade para com as partes não deve tornar-se desculpa para a inação em face de um comportamento que claramente trabalhe contra o processo de paz. Assim como um bom árbitro é imparcial, todavia penaliza as infrações, da mesma forma, uma operação de manutenção da paz não deve tolerar ações das partes que violem os compromissos do processo de paz ou as normas internacionais e os princípios que uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas defende⁵¹.

E, por fim, o não uso da força. Esse é o mais controverso e questionável princípio norteador das operações de paz. Isto por que as operações de manutenção da paz das Nações Unidas não são consideradas uma ferramenta de imposição. No entanto, é amplamente entendido pelas Nações Unidas que eles podem usar a força no nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, se agindo em legítima defesa e defesa do mandato. Por essa razão daremos ênfase na execução desse princípio ao analisarmos o histórico das operações de paz.

De acordo com a fórmula desenvolvida pelo secretário Geral da ONU Dag Hammarskjöld, as Nações Unidas poderiam intervir temporariamente nos Estados somente sem causar efeitos políticos internos. Como afirmam Braga (2015) e Kenkel (2013), embora muitas vezes irrealista na prática, essa construção tem importância fundamental para compreendermos a concepção inicial do *peacekeeping*, uma vez que o discurso das operações de manutenção da paz, nas palavras de Braga, “foi, desde o início, claramente dicotômico em relação à guerra - uso da força X não uso da força; político X não político; dissidência x consentimento, etc...” (BRAGA,2015,p16).

⁵¹ United Nations Peacekeeping Operations: Principals and Guidelines, 2008, p33.

- Trajetória das operações de manutenção da paz

As operações de paz intituladas de “Primeira Geração” (KENKEL, 2013, p125; OLIVEIRA JÚNIOR;GÓES, 2010, p13), realizadas entre 1948 e 1987, a despeito de serem mandatos obedecendo ao Capítulo VI da Carta das Nações Unidas e missões estritamente limitadas no tocante ao uso da força (operando sob rigorosas restrições de engajamento⁵²), acabavam tornando-se mais “robustas” (ou seja, violentas) (BRAGA, 2015, p16), fazendo com que os limites da guerra se tornassem mais confusos. Apesar da pouca quantidade de missões (apenas 13) em comparação com as do período seguinte, foram de suma importância para o desenvolvimento do arcabouço jurídico que organiza a operacionalidade das missões (PEACEKEEPING HOMEPAGE 2008 apud OLIVEIRA JÚNIOR;GÓES, 2010, p13).

É sabido que os ambientes nos quais as operações de manutenção da paz das Nações Unidas são implantadas atualmente são freqüentemente caracterizados pela presença de milícias, grupos paramilitares, gangues criminosas e outros spoilers que podem ativamente procurar minar o processo de paz ou representar uma ameaça à população civil. Em tais situações, o Conselho de Segurança deu às operações de paz das Nações Unidas mandatos “robustos”, autorizando-os a “usar todos os meios necessários” para impedir tentativas violentas de interromper o processo político, proteger civis sob ameaça iminente de ataque físico e / ou ajudar autoridades nacionais na manutenção da lei e da ordem. Ao usar proativamente a força na defesa de seus mandatos, a Onu entende que as operações de manutenção da paz conseguiram melhorar a situação de segurança e criando um ambiente propício à construção da paz nos países onde estão implementados (UNITED NATIONS, 2008).

Todavia essa discussão sobre uso da força é muito delicada, podendo se tornar ainda mais complexa e controversa quando um ator, grupo de atores ou mesmo a comunidade internacional decide intervir em um determinado país usando a força, a

⁵² A “regra de engajamento” é uma espécie de manual operacional que determina como as Forças Armadas podem ou não podem usar a força num determinado contexto. Essas regras são flexíveis e mudam de um contexto a outro. As regras de engajamento das tropas da Minustah (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), como veremos no capítulo III, permitiam às Forças Armadas uma amplitude de uso da força muito maior do que a lei brasileira permite para conflitos urbanos, por exemplo, visto que a missão de paz da ONU ocorreu sob o Capítulo 7 da Carta das Nações Unidas, que determina o “uso da força por ar, mar e terra para restaurar a paz e a segurança” num determinado contexto. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/02/19/O-que-%C3%A9-%E2%80%98regra-de-engajamento%E2%80%99.-E-como-ela-difere-no-Rio-e-no-Haiti>

despeito do consentimento do país anfitrião, ainda que para proteger a população daquele país. Essa situação inicialmente recebeu a designação de *Intervenção Humanitária*⁵³ (HEHIR, 2010, p20-21) e será discutida na segunda parte deste capítulo.

É importante ressaltarmos que, independentemente do tipo de intervenção, a autorização para a execução de operações da ONU é fruto das decisões do Conselho de Segurança, representando os países membros e, portanto, legítima à luz do fórum específico que a concebe. Ainda que a representatividade ou mesmo as motivações do Conselho possam ser debatidas em virtude da composição dos países com assento permanente, como argumenta Ricardo Nunes (2016), “goste-se ou não do arranjo existente desde a criação da Organização, o Conselho de Segurança tem funcionado atualmente como sempre historicamente funcionou” (NUNES, 2016, p12).

Reafirmando, os mandatos iniciais das operações de manutenção de paz aconteceram formalmente apenas com base no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, ou seja, orientados pela solução pacífica de controvérsias. O Artigo 33 do Capítulo VI estabelece que:

As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a organismos ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha⁵⁴.

Como relata Braga, durante a Guerra Fria, e de maneira a garantir a aprovação dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, as tarefas atribuídas às operações de manutenção da paz eram relativamente simples e pouco ambiciosas se limitando a supervisionar o cessar-fogo e os armistícios; estabelecer zonas desmilitarizadas e a separação de forças, executadas normalmente em áreas bem delimitadas e com baixa densidade populacional. As estruturas menos complicadas dessas missões geralmente refletiam esses objetivos mais limitados também. Além disso, a estrutura das missões, com apenas algumas unidades e apenas recursos indispensáveis, também refletiam a tentativa de ter um comportamento não político, não

⁵³ Intervenção Humanitária ou Ingerência Humanitária será amplamente discutida mais adiante nesse capítulo.

⁵⁴ 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 05/12/2018)

interferindo na política interna dos estados nem no equilíbrio político entre eles, focando principalmente no componente militar (BRAGA, 2015, p84).

Entendemos que primeira geração de missões de paz ocorreu, portanto, apenas onde havia de fato uma paz a ser mantida. O objetivo das missões naquele momento era a criação de um ambiente propício aos esforços para a resolução pacífica de conflitos. A atividade marcante da manutenção da paz nessa fase “era a implantação de uma força interposicional entre as linhas de frente, reduzindo assim o contacto entre as forças e diminuindo a probabilidade de escalada ou uma ruptura acidental da paz” (KENKEL, 2013, p125). Outras atividades, sempre buscando encontrar uma conclusão pacífica às crises, incluíam fiscalização das fronteiras, verificação de zonas desmilitarizadas, monitoramento de zonas neutras entre os envolvidos no conflito (*buffer zones*), construção de confiança entre as partes (*confidence building*) e outras tarefas incorporadas na resolução de conflitos e destinadas a criar espaço político para negociação (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p138; CAPSTONE DOCTRINE, 2008, p21).

Nas operações de manutenção da paz tradicionais (missões de observação, com pessoal desarmado ou forças de paz, com pessoal armado) é relevante frisar que prevalecia a interpretação da soberania estatal, com ênfase no direito dos estados acima mesmo dos direitos humanos, restringindo as operações ao cumprimento da “santíssima trindade” (KENKEL, 2013). Lembrando que, na ocasião das missões de primeira geração, esses três princípios cumpriam um papel muito bem definido, como explicitado anteriormente.

O consentimento da nação anfitriã é um pré-requisito para evitar a violação do direito dos Estados de acolhimento à não intervenção; imparcialidade é necessária para assegurar o funcionamento eficaz da missão devido à manutenção da credibilidade com todos os lados envolvidos; e o não uso da força reflete a ideia de que a ONU não é uma parte do conflito, mas sim uma presença enviada para ajudar em sua resolução (KENKEL, 2013, p126).

Na prática, no entanto, as forças da ONU sempre tiveram que lidar com níveis variados de consentimento e, como resultado, obtiveram também níveis variados de sucesso em busca da imparcialidade (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p191 apud KENKEL, 2013, p127). Além disso, devido à sua natureza passiva, amarradas às determinações do capítulo VI que proíbe o uso da força, as primeiras missões de

manutenção da paz foram acusadas de congelar conflitos e desincentivar sua resolução final. É neste contexto que identificamos a expansão dos esforços da ONU como a tentativa de trazer condições que verdadeiramente estimulassem a resolução de um conflito, inibindo uma recaída através da resolução das causas subjacentes.

Também registremos que durante a Guerra Fria, a paz é compreendida como a ausência de conflitos bélicos entre Estados, congruente com o conceito de “paz negativa” desenvolvido na década de 60. Nessa época, ganhou proeminência o trabalho de Johan Galtung, que em sua obra *Theories of Peace*, de 1967, definiu que “a paz negativa é a ausência de violência direta. A violência direta ocorre quando seres humanos têm destruídos os meios que são necessários à realização de suas capacidades” (GALTUNG, 1969, p183). Ou seja, nesse período, entende-se que paz é a não guerra. Da mesma forma, Raymond Aron, em sua obra *Paz e Guerra entre as nações* também argumenta que “Costuma-se dizer que “reina a paz” quando o intercâmbio entre as nações não se manifesta por meio de formas militares de luta” (ARON, 2002, p220). Sendo assim, uma operação de manutenção de paz executada durante a Guerra Fria atingia êxito se conseguisse a suspensão da rivalidade entre os estados e transformasse a “paz negativa” em “paz positiva”.

É somente com o fim da Guerra Fria que a concepção da paz como não guerra deu lugar uma noção de paz mais ampla ou, nas palavras de Galtung, uma paz positiva que implicava o fim não somente de violência direta, mas também da violência estrutural ou mesmo da injustiça social, como forma de violência que impede a distribuição igualitária de recursos e poder. Atingir a paz positiva de Galtung, pois, requereria iniciativas que permitissem uma maior equanimidade na distribuição de poder e recursos por intermédio da efetivação de valores mais ou menos consensuais entre os países, como a cooperação, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça e o pluralismo (GALTUNG, 1967, p12 apud KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p138).

Assim, é no contexto do fim da Guerra Fria que identificamos a noção de construção da paz associada ao tratamento das causas essenciais dos conflitos violentos e, por conseguinte, o entendimento de que não somente a ausência da violência direta, mas também a promoção de uma maior justiça social é responsável por criar condições para a obtenção e manutenção da paz. Um enfoque que alterava aquela prevalência da soberania nacional sobre a garantia doméstica dos direitos humanos. Isto é, construía-se um novo paradigma que autorizava intervenções em Estados, eventualmente a despeito

da vontade manifesta por suas lideranças, em vistas do objetivo de garantir os direitos humanos de suas populações.

A partir da década de 90, portanto, o contexto para a execução de missões de manutenção da paz das Nações Unidas mudou drasticamente e o Conselho de Segurança começou a trabalhar mais ativamente para promover a contenção e a resolução pacífica dos conflitos. Infelizmente, ainda que o fim da Guerra Fria tenha propiciado um declínio geral na incidência de conflitos entre Estados em todo o mundo, os conflitos armados internos aumentaram, passando a constituir a maioria das guerras, o que é uma realidade vigente ainda hoje. Muitos desses conflitos ocorrem nos países mais pobres do mundo, onde a capacidade de ação do Estado é muitíssimo limitada, questionada e desafiada por grupos insatisfeitos, que engajam em conflitos por motivos econômicos, ideologias e/ou políticos e sociais, como é o caso do Haiti. E nesse caso, o desenvolvimento como componente no processo de paz pode se transformar tanto em propósito quanto em impeditivo para a obtenção dessa paz.

Dando prosseguimento, as transformações na natureza e extensão das operações de paz, reflexo das mudanças provocadas na política internacional, inauguraram a fase das missões enquadradas na “Segunda Geração”. A alteração, sobretudo, na natureza dos conflitos, caracterizados agora de forma mais relevante pela prevalência de conflitos internos mais que conflitos interestaduais, e a desterritorialização do conflito criou um cenário internacional imprevisto (FETHERSTON, 1994, p20 apud KENKEL, 2013, p127). Assim, as operações de paz tornaram-se mais fáceis de serem aprovadas, mas também passaram a ser enviadas para contextos cada vez mais complexos e perigosos (HILLEN, 1998, p141). Como consequência, as operações chamadas de segunda geração caracterizam-se pela adição de tarefas civis relacionadas com a transição política do conflito, contudo, importante ressaltar, sem um aumento de permissão para usar a força militar.

Bellamy e Williams (2010) atribuem a essas missões seis características distintivas. Para os autores, as missões de segunda geração se caracterizam por ocorrerem dentro de um contexto de violência contínua; num contexto de “novas guerras”, assumindo novas tarefas civis; interagindo com um crescente número de atores humanitários em diferentes situações de emergência complexa; experimentam, muitas vezes, mudanças em seus mandatos, de modo a adequar seus meios aos fins (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p194-195).

Nessa lógica, a principal distinção da segunda geração de operações de paz é, notadamente, a conjuntura das “novas guerras”. Logicamente que, como argumenta Bigatão (2012, p1) “a adaptação ao novo cenário bélico, buscando novos parâmetros e limites de atuação, ocorreu de forma reativa e não planejada”. As mudanças tanto conceituais quanto no plano operacional ocorreram dentro dos limites impostos pelo respeito aos princípios fundamentais dessas operações (BIGATÃO, 2012).

Todavia, também é verdade que as novas guerras possuem características muito específicas que dificultam, muitas vezes, o cumprimento dos princípios norteadores das operações de paz ou, quando não, aumentam demasiadamente essa tarefa. Isto ocorre porque, diferentemente das guerras tradicionais entre Estados onde unidades políticas declaram guerra entre si, as novas guerras ou crises internas afloram do próprio tecido social, envolvendo usualmente atores estatais e não-estatais, o que dificulta a definição de combatente/não-combatente e, não raro, sem delimitação específica dos locais onde o conflito se desenvolve (não há um campo de batalha, por exemplo). Como descreve João Nogueira:

Os conflitos passaram a atingir países pobres e em desenvolvimento, principalmente estados pós-coloniais e pós-socialistas, que entraram em crises profundas de governabilidade; instabilidade política crônica; desorganização social; fragmentação ou colapso (NOGUEIRA, 2004, p51)

Sendo assim, ainda nas palavras de Nogueira:

As novas guerras estão longe da noção de guerras públicas de Gentili, e escapam, portanto, à regulação normativa pelos princípios do direito internacional ou da ética internacional clássica. Por isso, levantam questões difíceis para as teorias internacionais que tentam analisar sua natureza e informar políticas de resolução de conflitos e de ‘peacemaking’. Como manter a paz e a segurança internacionais com os instrumentos do sistema de estados quando a maior parte da violência é causada por atores que não se submetem a autoridade do estado? Este é certamente um dos dilemas centrais da ONU desde o fim da Guerra Fria, bem como um problema prático de primeira ordem na ação das missões de paz em todo o globo uma vez que a organização está fundada no pressuposto da universalização do sistema de estados e sua missão é preservá-lo contra “ameaças à paz e segurança internacionais” e reproduzi-lo através da defesa da regra da soberania (NOGUEIRA, 2004,pg 52).

A estas questões, acrescentamos também o agravante de outros protagonistas importantes que caracterizam essas novas guerras como: traficantes de drogas; grupos

armados irregulares, como milícias e grupos paramilitares (cujo acesso aos recursos e armas usualmente se dá através do tráfico internacional); grupos terroristas e agentes financeiros que se somam a exércitos regulares ou seus remanescentes; unidades de autodefesa e mercenários estrangeiros (NOGUEIRA, 2004, p53).

Como o envolvimento destes diferentes grupos ocorre de maneira extremamente imprevisível, não somente se tornou mais difícil distinguir a violência organizada com fins políticos (que define a guerra) da violência comum (ou cotidiana), como esse perfil das novas guerras acabou por impulsionar a redefinição dos limites e das próprias modalidades das operações de paz da ONU, visto que essas operações passaram a atuar em ambientes dominados por diferentes tipos de organizações que se enfrentavam sem regras definidas e onde, na realidade, não havia paz para ser mantida tampouco o desejo de negociá-la (NOGUEIRA, 2004, p54; BIGATÃO, 2012, p8-9).

Buscando codificar essas mudanças do cenário internacional, bem como uma resposta da ONU à comunidade internacional, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em 1992 publicou a *Agenda for Peace*, onde estabeleceu a tipologia, válida ainda hoje, dos cinco tipos de atividades que compõem as operações de paz (anteriormente apresentados) e distinguindo objetivamente o que são essencialmente as atividades do Capítulo VI e do Capítulo VII. Desta forma, nas atividades do Capítulo VI foram enquadradas a diplomacia preventiva, o *peacemaking*, a *peacekeeping* e a *peace building*, enquanto a imposição da paz baseada no Capítulo VII passou a ser mencionada como um subtítulo de pacificação; tendendo os funcionários da ONU a considerá-la uma atividade totalmente diferente da manutenção da paz (Documento A/47/277 da AGNU).

Como conseqüência desse novo enquadramento, Kai Kenkel defende que a distinção da Agenda entre a imposição da paz e outras atividades de manutenção da paz gerou um abismo entre o aumento das tarefas das operações de paz da ONU e os meios colocados à sua disposição tanto para a conclusão do mandato como para a autodefesa (KENKEL, 2013, p128).

Vimos que as missões de segunda geração quase sempre foram implantadas sob as predições do Capítulo VI, o que significa que nenhuma mudança foi feita em suas regras de engajamento. Em essência, isso significava que o sucesso dessas missões dependeria da boa vontade das partes em conflito e, em grande medida, do peso da persuasão moral da ONU. Portanto, em contextos onde esses pré-requisitos existiam, as missões de segunda geração conseguiram realizar tanto a assistência às transições

quanto a implementação de acordos de paz com sucesso. No entanto, a crescente lacuna entre as tarefas e os resultados esperados das operações da ONU e os meios colocados à sua disposição - tanto materiais quanto em termos de restrições à sua capacidade de impor o cumprimento militar de seus mandatos - levaria a três missões devastadoramente fracassadas que levaram a ONU a repensar as operações de paz profundamente. (KENKEL, 2013; FILHO, 2013; BRAGA, 2015)

Os "três grandes" fracassos da manutenção da paz nos anos 90 incluem a falha da organização em impedir ou limitar o genocídio de Ruanda em 1994; sua ineficácia em produzir um acordo político, juntamente com perdas militares relativamente pesadas, na Somália; e seu fracasso em proteger civis e a própria missão na Bósnia, simbolizado pelo massacre de Srebrenica em 1995. Embora as missões de segunda geração continuem a ser implantadas até hoje, cada uma dessas missões geraria lições que teriam um efeito profundo especialmente sobre a "Santíssima Trindade" dos princípios de manutenção da paz, levando ao surgimento de uma terceira geração de operações de paz, muito diferente das anteriores (KENKEL, 2013, p129)

- Mudança de atitude

As Operações de imposição da paz (peace enforcement), também conhecidas como a "terceira geração", são um reflexo e uma consequência da necessidade de adaptação das operações de paz das Nações Unidas à novas configurações de violência. Caracterizam-se por uma maior permissão para usar a força como meio de impor os objetivos do mandato da missão. Essas missões são tipicamente enviadas sob o Capítulo VII e seu surgimento pode ser atribuído aos três grandes fracassos de manutenção da paz mencionados nos anos 90: as missões em Ruanda, Somália e Bósnia.

As experiências reunidas nestas missões causaram profundos efeitos nos princípios orientadores das operações de paz e evidenciaram as contradições desse processo. Por exemplo, a experiência na Somália demonstrou que a ação da ONU com objetivos humanitários pode ser necessária em estados ditos falidos, onde não há governo para dar um consentimento consistente ou mesmo que o consentimento pode vir a desaparecer com o passar do tempo; a experiência em Ruanda, por sua vez, revelou enormes conflitos na questão da imparcialidade assim como no princípio do não uso da força, visto que a população estava sendo dizimada, os assassinatos em massa eram

comunicados pelo Force Commander da Missão das Nações Unidas para a Ruanda (UNAMIR) ao Conselho de Segurança, contudo a UNAMIR não fora autorizada a usar a força para tomar medidas que deveriam ter efeito preventivo devido ao Departamento de Operações de Manutenção da paz (DPKO) insistir na natureza do Capítulo VI do mandato dessa operação (DIEHL, 2008; KENKEL, 2013).

Como resposta ao fracasso dessas missões, o princípio do uso da força foi reconfigurado, principalmente com o aumento da permissividade para seu uso que, se em um primeiro momento respondeu à crescente atuação dos spoilers (grupos diversos, como facções, que se recusam a colaborar com a implementação da missão e dificultam em demasia o exercício do mandato, conforme descrito anteriormente), em seguida, resultou diretamente das consequências morais dessas três missões e da necessária busca de equilíbrio entre soberania, não-intervenção e busca de garantia dos direitos humanos.

Como exemplifica o Professor Kai Kenkel (2013):

Baseado no “horror da inação” (ICISS,2001,p1) com o qual a ONU teve enfrentado devido à sua persistente equação de soberania com a inviolabilidade das fronteiras e os limites estritos que se seguiram sobre o uso da força, os direitos humanos começaram a ganhar terreno normativo e a predominância dos direitos dos estados sobre os de indivíduos tornou-se cada vez mais objeto de contestação. Após uma fase inicial de contenção na qual não foram criadas novas missões durante o final da década de 1990, isso levou a um aumento significativo do uso da força pelas Nações Unidas e organizações regionais por ela autorizadas, e à crescente inclusão de impulsos humanitários no trabalho da ONU, tanto dentro como fora das operações de paz per se (KENKEL, 2013, p131).⁵⁵

Embora o termo "imposição da paz" seja usado de maneiras muito diferentes e sobrepõe-se às características "robustas" da manutenção da paz, anteriormente mencionada, “as operações de imposição da paz visam induzir uma ou mais partes a aderir a um acordo de paz ou acordo anteriormente consentido usando meios que

⁵⁵ Tradução do original: “Based on the “horror of inaction” (ICISS 2001, 1) with which the UN had been faced due to its persistent equation of sovereignty with inviolability of borders, and the ensuing strict limits on the use of force, human rights began to gain normative ground, and the predominance of states’ rights over those of individuals increasingly became the subject of contestation. After an initial retrenchment phase in which no new missions were created during the late 1990s, this led both to a significant increase in the use of force by the United Nations and regional organizations authorized by it, and to the increasing inclusion of humanitarian impulses in the work of the UN, both inside and outside of peace operations per se (KENKEL, 2013, p131).

incluem o uso ou ameaça de força militar”. É neste sentido que tais missões visam "reforçar a paz", segundo Don Daniel (1997, p2).

As “peace enforcement” não tentam derrotar militarmente o grupo em causa, mas sim coagí-lo a cumprir a vontade da comunidade internacional. Geralmente, afirma Don Daniel, “tentam agir imparcialmente ao lidar com todas as partes, como se fosse um juiz, mas ao fazê-lo pode ser forçado a penalizar um ou mais deles, inclusive através de o uso da força” (1997, p2). Do mesmo modo, Trevor Findlay abranda a ação de enforcement quando afirma que normalmente não estão envolvidos apenas na imposição da paz, mas também com o leque de atividades envolvidas na manutenção da paz incluindo assistência humanitária. Como a manutenção das operações de paz, “eles empregam incentivos positivos e negativos, mas eles também têm o uso e a ameaça do uso da força como o indutor negativo final” (FINDLAY, 2002, p7).

Por fim, sobre essa relação, válido apontar a distinção que Trevor Findlay faz dos termos “enforcement” ou “enforcement operation” (operação de execução) do termo “peace enforcement” ou imposição da paz. Para o autor, o termo “enforcement” só pode ser usado para designar as operações militares exigidas pelo Conselho de Segurança, implícita ou explicitamente, nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU, que usam a força ou a ameaça de força para impor o que é reivindicado como a vontade da comunidade internacional, contudo, sem a pretensão de neutralidade ou imparcialidade. Se necessário, a força está autorizada a realizar a derrota militar do inimigo - diferença fundamental entre enforcement operation (operação de execução) e peace enforcement (operações de imposição de paz) (FINDLAY, 2002, p20). Assim, concluímos que uma operação de terceira geração, ou peace enforcement, não é enquadrada como uma intervenção, mas a linha que separa as duas atividades é muito tênue.

Dando seguimento, a quarta geração de operações de paz consiste em “operações robustas de construção da paz que combinam permissão elevada para usar a força com tarefas civis aprimoradas que são mais intrusivas em termos de seu efeito na autonomia local do que na segunda geração” (KENKEL, 2013, p132). Conhecidas também como operações de apoio à paz, operação de construção da paz ou peacebuilding, envolvem um conjunto de disposições voltadas para a contenção do risco de retomada do conflito a partir da consolidação das capacidades nacionais (UN, 2008, p13-14).

Missões de construção da paz, por várias razões, constituem uma importante mudança da lógica anterior das operações de paz como gestão de conflitos,

fundamentalmente por migrar da noção de paz imposta para a noção de paz como construção. Contudo, como sugerido na definição da Agenda pela Paz (1992), “a construção da paz é um empreendimento mais ambicioso do que administrar uma paz existente” (BOUTROS-GHALI, 1992).

O processo de construção da paz é usualmente definido na literatura analítica como uma conseqüência do desenvolvimento das operações de manutenção da paz. Tão logo o conflito cesse, parece-nos fundamental que as raízes do problema sejam tratadas de maneira a evitar o retorno da crise, propiciando portanto, uma paz duradoura. Daí a construção da paz no período pós-conflito ser voltada para identificar e alicerçar as estruturas capazes de promover a consolidação da paz (UN, 1992, p15) Essa concepção, apesar de aparentemente representar a conclusão dos objetivos de uma operação de paz, traz consigo muitas críticas.

A primeira delas recai sobre a idéia que as ações de construção da paz, enquanto um instrumento definido pela *Agenda para a paz (1992)*, seguiam uma lógica sequencial, realizadas apenas após o êxito dos demais instrumentos. Paul Diehl defende que “o momento adequado para o desdobramento do peacebuilding é o que sucede ao peacekeeping, isto é, o momento em que a paz tornou-se uma realidade (pós-conflito) no contexto intraestatal” (2010, p10). A prática, contudo, demonstrou que as ações de peacebuilding precisam ser implementadas, muitas vezes, ainda que o conflito não tenha sido completamente encerrado, visto que as fronteiras entre os diferentes instrumentos são muito “borradas”, como descrita na Doutrina Capstone (2008). Logo, os mandatos das operações de paz tanto podem reforçar-se mutuamente, quanto acabar interferindo na execução uns dos outros, se não forem muito bem organizados.

O alargamento da construção da paz no contexto das Nações Unidas também é alvo de considerações. Segundo Kemer, Pereira e Blanco (2016) se esse alargamento, por um lado, permitiu a aproximação do conceito de peacebuilding às idéias de desenvolvimento e de segurança e a expansão do escopo das atividades de construção da paz, realizadas antes mesmo do cessar fogo; por outro lado aumentou os desafios que se impõem à construção efetiva da paz em cenários como do Haiti, onde, a despeito da atuação da ONU, vigorou por muito tempo a instabilidade nas instituições políticas, altos índices de violência e desrespeito aos direitos humanos.

Gilda Neves (2009) corrobora essa visão quando afirma que o tamanho da missão e a dificuldade em prover avanços, concomitantes, nos campos da segurança, desenvolvimento e reconciliação são os grandes entraves da MINUSTAH.

A atuação da MINUSTAH está limitada, entretanto, pela necessidade constante de aporte de recursos para projetos de desenvolvimento, pela necessidade de atrair de volta ao país capacidade técnica suficiente para levar adiante reformas das instituições governamentais e pelo desafio de superar a resistência interna a mudanças na estrutura econômica. Alguns recursos foram-lhe destinados para o desenvolvimento de programas de reintegração e “quick impact projects”, mas é provável que sejam insuficientes para gerar dinâmica relevante na recuperação social de rebeldes (NEVES, 2009, p86)

Além disso, a complexidade dos mandatos de construção da paz associada às inúmeras tarefas necessárias para sua realização gerou um aumento significativo no número de atores envolvidos, organismos internacionais, agências especializadas, organizações não governamentais, entre outros. Os esforços para coordenar todos esses atores e suas diferentes agendas acabou se tornando um dos principais desafios desse tipo de operação de paz, razão pela qual o tópico sobre peacebuilding possui um lugar proeminente na Doutrina Capstone (2008).

Importante considerar não somente a dificuldade de coordenação de diferentes atores na operação de construção de paz mas, sobretudo, que “as perspectivas dos diferentes atores sobre a construção da paz não são, necessariamente, coincidentes, podendo adotar estratégias distintas para a construção da paz” (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p144) .

Por exemplo, o envolvimento externo na formação de instituições governamentais constitui uma subcategoria da construção da paz, intitulada “statebuilding”. Enquanto para alguns autores, como Heathershaw (2008, p.607) a construção da paz se dá via construção do Estado, concepção segundo a qual “a paz deve ser atingida por meio da construção da segurança, da estabilidade e da institucionalização do Estado”, Oliver Richmond, um dos críticos mais proeminentes dessa forma específica de construção da paz, em sua obra *UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus*, critica o resultado atingido com esse tipo de operação.

Para Richmond (2004, p84) em vez da tradicional manutenção da paz se concentrar na gestão do conflito e no retorno a uma negociação baseada na boa vontade das partes, a construção da paz, via *statebuilding*, busca ativamente resolver a causas profundas do conflito e criar, pela força, se necessário, as condições para uma paz duradoura. Dessa forma, as operações de consolidação da paz, para o autor, ao combinar

um alto nível potencial de uso de força com uma grande quantidade de tarefas políticas intrusivas, acabam, por fim, contrariando as características próprias dessa atividade.

Por fim, uma das principais críticas da construção da paz internacional parte da proposição segundo a qual “as operações de peacebuilding concebem as economias de mercado e a democracia ao estilo liberal como o único caminho para a paz” (KEMER; PEREIRA;BLANCO, 2016, P142). Newman, Paris e Richmond (2010) criticam as conseqüências da utilização desse paradigma ao argumentar que:

As organizações internacionais, em suas atividades para a construção da paz, podem promover determinados valores econômicos e políticos que podem, até mesmo, conformar obstáculos à promoção da paz (...) quando promovem uma agenda econômica liberal, a qual pode exacerbar tensões econômicas e sociais, ou obstruir a reintegração de refugiados; ou quando a promoção da democracia exacerba divisões sectárias e conflitos políticos (Newman; Paris; Richmond, 2010, p.12)⁵⁶.

Apesar de nos restringimos a citar apenas alguns pontos do debate, a dimensão dos limites e as diferentes possibilidades de aplicação do conceito de peacebuilding nos fazem crer que a idéia de construção da paz exige muito aprofundamento.

Finalmente, a quinta e última geração de operações de paz é formada pelas intituladas “missões híbridas”, também denominadas “missões multidimensionais”. Segundo o professor Kai Kenkel, embora a literatura especializada sobre essa modalidade de missão ainda seja insuficiente, há comprovações empíricas do surgimento dessa quinta geração de operações de paz.

Segundo o autor, as missões híbridas são aquelas que “empregam tropas e policiais sob um comando misto, com as Nações Unidas e várias organizações regionais enviando contingentes para as mesmas missões sob diferentes cadeias de comando e distintas formas de mandato”, refletindo a crescente mudança na divisão do trabalho dentro do sistema de operações de paz (KENKEL, 2013, p135). Enquanto uma liderança fica responsável pelos aspectos de segurança da missão, outro grupo, menos comprometido com a tradicional noção de uso da força, foca prioritariamente em

⁵⁶ Livre tradução do original “(...) they promote a neo-liberal economic agenda, which may exacerbate social or economic tensions or obstruct the reintegration of displaced people; or where democracy promotion exacerbates political conflict and sectarian divisions” (Newman; Paris; Richmond, 2010, p.12).

questões como desenvolvimento, redução da pobreza e outras raízes do problema, aspectos relacionados à construção da paz.

Para Kenkel, um ponto central dessa nova configuração de participação das missões foi a mudança de atitude das potências ocidentais com relação às operações de paz nos últimos 20 anos. Encorajados pelo fracasso da década de 90, as grandes potências cada vez mais se retiraram das missões das Nações Unidas. Ademais, após os ataques de 11 de setembro de 2001, as potências da OTAN concentraram suas forças nas missões no Oriente Médio. Como resultado dessa mudança de foco, a composição das tropas da ONU mudou, resultando no “surgimento do Sul Global como a fonte predominante das tropas dos capacetes azuis”(KENKEL, 2013, p135)⁵⁷.

Some-se à maior pluralidade na origem das tropas as diferenças nas atitudes em relação à intervenção, particularmente no tocante à imposição da paz e às interpretações da soberania. Em verdade, o autor defende que as potências do hemisfério Norte, mais habituados a noção de usar a força para proteção de civis, passaram a privilegiar operações robustas, dentro e fora da ONU, enquanto os estados do Sul, que sempre foram mais reticentes quanto ao uso da força em nome dos direitos humanos, ao engrossarem as tropas da ONU, privilegiaram os aspectos relacionados com as causas originais das missões de construção da paz (KENKEL, 2013, p136).

De acordo com Faganello, outra novidade que caracteriza as operações de manutenção da paz multidimensionais é a presença de outros atores no quadro de peacekeepers, que passa a não mais se restringir à participação militar. A autora cita administradores; peritos legais; economistas; policiais; especialistas em desminagem; observadores eleitorais; monitores de direitos humanos; especialistas em instituições de governo; e trabalhadores humanitários. Esse número muito maior de participantes para a realização da operação de paz aumenta, sobremaneira, os custos financeiros e com pessoal da missão (FAVANELLO, 2013, pg 118).

A essa nova tendência, as Nações Unidas reagiram, lançando em julho de 2009, um “não-documento”⁵⁸ do DPKO conhecido como “Uma nova Agenda de

⁵⁷ Livre tradução do original: “the composition of UM troops shifted, resulting in the emergence of the global South as the predominant source of the blue helmet troops”. (Kenkel, 2013, p135)

⁵⁸ *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping* (Uma Nova Parceria: Definir um Novo Horizonte para as Operações de Manutenção da Paz da ONU) ficou conhecido como um não-documento por ser um documento oficioso, preparado conjuntamente pelos Departamentos de Operações de Manutenção da Paz e de Apoio às Missões e apresentado, a 29 de Junho, aos membros do Conselho.

Parceria: Traçando um novo Horizonte para a manutenção da paz da ONU”, no qual solicitava a criação de um sistema coordenado global de manutenção da paz envolvendo uma base mais ampla de países e organizações contribuintes.

a escala e a complexidade da manutenção da paz hoje são incompatíveis com as capacidades existentes. As demandas da última década expuseram as limitações das reformas passadas e os sistemas básicos, estruturas e ferramentas de uma organização não projetada para o tamanho, ritmo e tarefas das missões de hoje. As cepas políticas também estão aparecendo. As divisões dentro da comunidade internacional afetam a capacidade de algumas missões de agir efetivamente no terreno, e a atenção dos Estados-Membros é, por vezes, dispersa entre as prioridades competitivas de paz e segurança. (...) A manutenção da paz, na sua forma atual, requer mais previsibilidade, e capacidades adaptáveis. Ela precisa de um sistema global que corresponda à empresa global em que se tornou (NEW HORIZON, Executive Summary, 2009, p ii-iii)

Este relatório extra oficial do DPKO pede uma parceria renovada da ONU para a manutenção da paz, de modo a estabelecer um conjunto de metas alcançáveis imediatas, de médio e longo prazo, que ajude a configurar a manutenção da paz da ONU para enfrentar os desafios atuais.

Sugere que essa parceria baseie-se em um entendimento compartilhado entre todos os interessados dos objetivos da manutenção da paz da ONU e do papel que cada um desempenha na sua realização: aqueles que autorizam a manutenção da paz, aqueles que implementam, aqueles que contribuem, aqueles que recebem e aqueles que fazem parceria com as forças de paz da ONU. Evidencia que cada parceiro tem uma perspectiva e uma contribuição para fazer e cada um depende dos outros para o sucesso. Solicita, pois, uma visão comum e mútua, ressaltando que a responsabilidade de todos os parceiros de manutenção da paz é a base para a unidade de propósito e ação efetiva das missões de paz atuais (NEW HORIZON, Executive Summary, 2009, piii-iv).

A MINUSTAH, portanto, é um exemplo desse fenômeno de hibridização típico da quinta geração, visto que, a maioria das tropas que a compõe vem de países em desenvolvimento do Hemisfério Sul; o principal foco da missão é o desenvolvimento econômico e a estabilidade social e, um dos pontos fortes da missão, a reconhecida pluralidade de atores, organismos regionais e não governamentais envolvidos no processo de construção da paz.

Como argumenta Kenkel:

(...) essa divisão de tarefas parece particularmente adequada à criação de um nicho em operações de paz para uma potência emergente como o Brasil, que tem integrado firmemente seu forte envolvimento no Haiti em suas aspirações de maior visibilidade internacional” (KENKEL, 2013, p136).

- Intervenção Humanitária

Durante as últimas duas décadas, o termo Intervenção Humanitária ganhou uma conotação bastante negativa; primeiro por estar dissociada da noção pacificadora das operações de paz e, segundo, por ser lida como uma forma de resgatar civis inocentes a qualquer custo. Nos dias de hoje, desde que as operações de paz tornaram-se mais ingentes e começaram a se preocupar fortemente com a proteção de civis, o que temos percebido é certa sobreposição, em determinados momentos, dos critérios utilizados em operações de manutenção da paz e intervenções humanitárias. No entanto, é importante ressaltar que “os conceitos de “operação de paz” e “intervenção humanitária” devem ser compreendidos como essencialmente diferentes, especialmente em termos de consentimento” (Braga, 2015).

Intervenções humanitárias permanecem como um grande desafio para uma sociedade internacional construída sobre os princípios da soberania, da não intervenção e do não uso da força (BELLAMY; WHEELER, 2012). Apesar de imediatamente após o fim da Segunda Guerra Mundial, a sociedade de estados (aqui compreendida segundo a definição de Hedley Bull)⁵⁹ ter estabelecido uma série de leis condenando genocídios, proibindo maus tratos a civis e reconhecendo os direitos humanos básicos⁶⁰, princípios humanitários permaneceram por longos anos como preocupações secundárias, sobretudo durante o período da Guerra Fria.

Mesmo após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pelas Nações Unidas em 1948, demonstrando genuína preocupação com a questão da

⁵⁹ Hedley Bull, em sua obra “The Anarchical Society: a study of Order in World Politics” define sociedade de estados como um grupo de estados conscientes de certos interesses e valores comuns, formando uma sociedade no sentido em que eles se concebem ligados por um conjunto comum de regras em suas relações entre si, e compartilham essas regras na construção de instituições em comum. Livre tradução do original: “a society of states (or international society) exists when a group of states conscious of certain common interests and common values, forms a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions”. (1st ed.1977, pg 13)

⁶⁰ Ver Declaração Universal dos Direitos Humanos. Consulta em : <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>.

violação de direitos, a ameaça iminente de confrontos militares entre as duas maiores superpotências da época, EUA e URSS, levou à preeminência quase exclusiva dos aspectos militares no que dizia respeito à segurança internacional (BUZAN; HANSEN, 2009). Intervenções armadas não eram aceitas nem legitimadas nesse período, uma vez que a soberania estatal era um valor proeminente que prevalecia sobre o discurso de garantia dos direitos humanos, e discussões sobre intervenção restringiam-se a garantia dos interesses nacionais e proteção da segurança nacional definida em termos militares.

Como bem define Morten Andersen:

Durante a Guerra Fria, os esforços para a reconstrução dos estados concentraram-se na prevenção da instabilidade nos estados e na prevenção de ameaças à segurança nacional de outros estados do sistema internacional. As discussões giraram em torno das formas mais eficientes de lidar com estados agressivos e "disfuncionais", e se a mudança pacífica era possível. (ANDERSEN, 2012, P205) ⁶¹

Contudo, essa garantia dos interesses nacionais e proteção da segurança nacional não impedia o uso político das intervenções, que ocorriam, na prática, sem essa nomenclatura. Analista de Intervenção Humanitária, em sua obra *The United Nations, Peace and Security*, de 1996, Ramesh Thakur argumenta que:

Nós não temos mais guerras, apenas "intervenções humanitárias" que se baseiam em suposições de superioridade moral. O privilégio de algumas crises que são securitizadas sobre outras que não refletem os interesses e perspectivas dos poderosos e ricos às custas dos fracos e dos pobres. Os sem voz no "discurso" dos direitos humanos são os marginalizados e impotentes na equação de poder global. Na Europa, os estados centralizadores buscaram ordenar suas sociedades, reivindicando o monopólio do uso legítimo da força. Os países em desenvolvimento temem que, em alguns setores do Ocidente, hoje, a visão tenha ganhado terreno para que qualquer pessoa, exceto as autoridades legítimas, possa usar a força (THAKUR, 2006, p159) ⁶².

⁶¹ Livre tradução do original: "During the Cold War, efforts toward rebuilding states focused on preventing instability within states, and preventing them from threatenin the national security of other states in the international system. The discussions revolved around the most efficient ways of dealing with aggressive and "malfunctioning" states, and whether peaceful change was possible" (Andersen, 2012, p205).

⁶² Livre tradução do original: "We no longer have wars, only 'humanitarian interventions' that rest on assumptions of moral superiority. The privileging of some crises that are securitised over others that are not reflects the interests and perspectives of the powerful and the rich at the expense of the weak and the poor. The voiceless in the human rights 'discourse' are the marginalized and powerless in the global power equation. In Europe, centralizing states sought to bring order to their societies by claiming a monopoly on the legitimate use of force. Developing countries fear that in some sections of the West today, the view has gained ground that anyone but the legitimate authorities can use force" (THAKUR, 2006, p159).

Nos últimos anos da Guerra Fria percebemos importantes debates sobre a extensão do conceito de segurança e uma significativa mudança dessas atitudes, especialmente entre os Estados democráticos, que lideraram o caminho ao pressionar por novas reivindicações humanitárias dentro da sociedade internacional. Ainda segundo Andersen:

Com o ressurgimento de uma história liberal de globalização e institucionalismo após o fim da Guerra Fria, a construção do Estado tornou-se uma nova abordagem para a resolução de conflitos (...) Nos anos posteriores, o termo construção do Estado, usado em Relações Internacionais, sofreu uma mudança em particular. Agora é frequentemente tratado como equivalente à construção da paz, ou como um componente da construção da paz dentro do conceito de intervenção (ANDERSEN, 2012, pg 206).⁶³

Durante os anos finais da Guerra Fria, à medida que a agenda político-militar começa a incorporar novos temas, a ideia de ampliar o conceito de segurança para incluir questões e ameaças não militares começou a se desenvolver. Em sua obra clássica *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, de 1991 (Povo, Estados e Temor: Uma Agenda para a Estudos de Segurança Internacional na Era Pós-Guerra Fria (1991), Barry Buzan propôs a abordagem da segurança em termos de diferentes setores. De acordo com essa abordagem, o setor militar refere-se às relações de coerção e ao uso da força; o setor político refere-se às relações entre a autoridade, o status do governo e o reconhecimento; o setor econômico engloba comércio, produção e finanças; o setor que compreende a sociedade lida com as relações de identidade coletiva; e o setor ambiental refere-se às relações entre a atividade humana e a biosfera planetária (BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998, p.7 apud BRAGA, 2015, p68).

Defendendo uma interpretação mais limitada do conceito, Stephen Walt identificava as questões de segurança como aquelas relacionadas ao “estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar” (WALT, 1991, p.212) Ressaltemos que nesse período, a questão da segurança era paralizada pela ideia de segurança nacional, definida em termos militares (BAYLIS, 2011, p234; BRAGA, 2015, p67). Atualmente,

⁶³ Livre tradução do original: “With the resurgence of a liberal story of globalization and institutionalism after the end of the Cold War, state-building became a new approach to conflict resolution (...). In later years, the term state-building, as used in IR, has taken a particular turn. It is now frequently treated as equivalent to peacebuilding, or as a component of peacebuilding inside the concept of intervening”. (Andersen, 2012, p206).

os estudos de segurança internacional já incorporaram a abordagem de securitização que, em princípio, permite que qualquer construção de ameaça, e não apenas militares ou relacionadas à questões militares, contem como questões de segurança (BUZAN, 2009, p7). Questões como controle de armas, dissuasão nuclear e alianças militares, entre outras, perderam seu papel central nos estudos de segurança, que começaram a abranger um espectro muito mais amplo de questões, incluindo ambiente, migrações e refugiados, por exemplo (BRAGA, 2015, p68).

Outra consequência da expansão do conceito de segurança foi a mudança da relação que se fazia entre segurança internacional como fundamentalmente ligada a eventos interestatais e que, atualmente, também se tornou afetada por eventos intraestatais (como o caso do Haiti e o temor gerado pela possibilidade da expansão da sua crise ir parar além fronteiras). Podemos afirmar, portanto, que “com a expansão do conceito de segurança e a redefinição do conceito de soberania, a segurança interna e internacional tornou-se, definitivamente, interligada” (HERZ, 2010, p603).

O grande marco dessa mudança foi abril de 1991, quando o Conselho de Segurança da ONU definiu que emergências humanitárias dentro das fronteiras de um Estado representavam uma ameaça à segurança internacional e à paz (WHEELER, 2000). Nesta data, o Conselho de Segurança ao analisar a crise de refugiados no Iraque, exigiu que o governo iraquiano terminasse com as violações de direitos humanos contra a população kurda e shiita, além de permitir que agências humanitárias fossem autorizadas a socorrer e prestar assistência às pessoas feridas e necessitadas. Ainda que esse episódio não configure um exemplo de intervenção humanitária, “foi a primeira vez que o Conselho de Segurança reconheceu que violações de direitos humanos dentro de um Estado poderiam repercutir externamente” (WHEELER, 2000, p33).

Podemos afirmar, portanto, que foi no início da década de 90, com o fim da ameaça de conflitos nucleares, que importantes considerações acerca da expansão do conceito de segurança começaram a ganhar fôlego. A partir de agora, discussões sobre esse tema passam a incluir aspectos não militares, incorporando, por exemplo, novos conceitos como o da segurança humana, que coloca o indivíduo no centro das prioridades e, como identifica Buzan e Hansen (2009, p202), “na segurança humana, o

estado é substituído pela população”⁶⁴. Vale ilustrar que o conceito de segurança humana, proposto em 1994 por Mahbub ul Haq no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento), incorpora segurança econômica, segurança alimentar, segurança no acesso a cuidados com a saúde, segurança ambiental, pessoal, comunitária e segurança política, por exemplo. A segurança humana visa, pois, proteger os indivíduos de ameaças como fome, doenças, pobreza, catástrofes naturais, violações dos direitos humanos, violência sexual, desemprego, em caso de migrações e tráfico de pessoas.⁶⁵

Como afirmam Buzan e Hansen:

O conceito de segurança humana propõe que a lógica da segurança seja ampliada, além da defesa territorial e dos interesses nacionais, para incluir as chamadas preocupações universais, prevenção de conflitos, bem como um esforço para eliminar o subdesenvolvimento e a pobreza. Nesse caso, o objeto de referência não é mais o Estado. Passa a ser a população ou o indivíduo (BUZAN; HANSEN, 2009, p202)⁶⁶

Durante esse período de transição, todavia, ainda assistimos a várias tragédias humanitárias, como os genocídios de Ruanda (1994), Somália (1992) e o massacre de Srebrenica (Bósnia, 1995), citados anteriormente. Em todas essas ocasiões, apesar de alguma mobilização, a ONU mostrou-se incapaz de agir para prevenir tragédias como essas.

Essas tragédias serviriam de um forte impulso àqueles que defendiam uma noção mais ampla e profunda de segurança. “Populações e indivíduos passaram a ser considerados também como objetos de referência de segurança internacional, juntamente com a natureza mutável dos conflitos - de interestadual a intraestadual” (WHEELER, 2006, p.32-33). Como consequência dessa nova leitura, as intervenções tornaram-se ainda mais controversas, visto que, ao mesmo tempo que não poderíamos

⁶⁴ Livre tradução do original: “in human security, the state is replaced by its population” in: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene, 2009, pg 202.

⁶⁵ UNRIC United Nations Regional Information Center. “Segurança Humana deve estar no centro da ação da ONU, segundo Ban Ki-moon”, Centro de Notícias da ONU, Publicação de 15/10/2010 consultado em [HTTP://unric.org/pt/desenvolvimento-social](http://unric.org/pt/desenvolvimento-social)

⁶⁶ Livre tradução do original: “The concept of human security proposes that the logic of security must be expanded, beyond territorial defense and national interests, to include the so-called universal concerns, conflicts prevention, as well as an effort to eliminate underdevelopment and poverty. In this case, the object of reference is not the state anymore. It turns to be the population or the individual” (BUZAN; HANSEN, 2009, p202).

mais assistir passivamente a massacres contra civis, por outro lado, nas palavras de Aidan Hehir: “A intervenção humanitária poderia ser desculpada como um remédio extraordinário para um grande erro” (2010, p260)

Essa controvérsia ficou evidente no discurso do Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, na abertura da 54ª. Assembléia Geral da ONU, em 20 de setembro de 1999. Ao declarar que “há uma norma internacional em desenvolvimento para proteger à força os civis que estavam em risco de genocídio e assassinato em massa”⁶⁷, Kofi Annan reforçava o destaque dado ao debate sobre o significado, a legitimidade e o status das intervenções com base humanitária. No entanto, essa nova norma sempre se demonstrou fraca e é importante registrar que em nenhum momento a ONU autorizou a intervenção forçada contra um estado soberano plenamente funcional. Por essa razão, a intervenção sem autorização do Conselho de Segurança permaneceu controversa.

- Intervenção: duas formas de agir

Imediatamente após o Holocausto, a sociedade de estados estabeleceu leis proibindo genocídios, maus-tratos de civis e reconhecimento de direitos humanos básicos. Todavia, esses princípios humanitários geralmente entram constantemente em conflito com os princípios de soberania e não-intervenção.

Uma vez que os Estados soberanos devem agir como guardiões da segurança de seus cidadãos, o que deve acontecer se os estados falharem em garantir a segurança e a vida de sua população ou, se tratarem a soberania como uma forma de licença para matar e se comportarem como criminosos em relação ao seu próprio povo? Estados que violam os direitos e a segurança humana deveriam ser reconhecidos como membros legítimos da sociedade internacional e a eles ser concedida a proteção proporcionada pelo princípio de não intervenção, ou os Estados devem perder seus direitos soberanos e ficar expostos a uma intervenção legítima se abusarem ou deixarem de proteger ativamente seus cidadãos? Esse debate é inesgotável.

⁶⁷ Livre tradução de: “there is a developing international norm to forcibly protect civilians who were at risk from genocide and mass killing” in: ANNAN, Kofi, Discurso do Secretário-Geral da ONU na abertura da 54ª. Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de setembro de 1999.

Vimos que durante a Guerra fria não era sequer cogitada a legitimidade de outros estados ou instituições agirem unilateralmente ou coletivamente, por meio de intervenções humanitárias armadas. No entanto, a partir do momento em que a sociedade de estados, na década de 90, por meio de um organismo internacional que a representa, concorda que a segurança internacional também passa pela segurança dos indivíduos, não se pode mais negar a responsabilidade que os estados têm para fazer cumprir as normas de direitos humanos contra o governo que as violam massivamente. Nas palavras de Muppidi, “os limites de nossas fronteiras nacionais não são e nem precisam ser os limites das nossas práticas políticas nem da nossa humanidade” (2004, p101-102).

Tradicionalmente, intervenção foi definida em termos de “uma violação coercitiva das paredes do castelo da soberania” (WHEELER, 1997, p393). Tal violação infringe a norma fundamental da soberania e seu corolário lógico, o princípio da não intervenção, que é consagrado no direito internacional consuetudinário e codificado no Artigo 2 da Carta da ONU, proibindo as Nações Unidas de intervir em assuntos que estão essencialmente dentro da jurisdição interna de qualquer estado.

Em seu clássico “Nonintervention and International Order”, publicado em 1974, R.J.Vincent definiu intervenção como:

uma atividade empreendida por um estado, um grupo dentro de um estado, um grupo de estados ou uma organização internacional que interfere coercivamente nos assuntos domésticos de outro estado. É um evento discreto, tendo um começo e um fim, e é dirigido à estrutura de autoridade do estado alvo, não é necessariamente lícito ou ilegal, mas rompe um padrão convencional de relações internacionais (VINCENT, 1974, p3)⁶⁸

Convencionalmente, a intervenção humanitária é também definida como uma intervenção motivada por considerações humanitárias. Mas isso levanta a questão sobre o que conta como humanitário. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha então define os atos humanitários como aqueles que "previnem e aliviam o sofrimento humano". Esta definição de humanitarismo é considerada não- política e imparcial no sentido de

⁶⁸ Livre tradução do original: an activity undertaken by a state, a group within a state, a group of states, or an international organization which interferes coercively in the domestic affairs of another state. It is a discrete event having a beginning and an end, and it is aimed at the authority structure of the target state. It is not necessarily lawful or unlawful, but it does break a conventional pattern of international relations (VINCENT, 1974, p3).

que os seres humanos são incluídos como dignos de preocupação, independentemente do sexo, raça e nacionalidade (WHEELER, 1997).

Adam Roberts, por sua vez, definiu a intervenção humanitária como:

uma intervenção militar em um estado, sem a aprovação de suas autoridades, e com a finalidade de prevenir o amplo sofrimento da morte entre os habitantes. Entende-se como referindo-se apenas à ação coercitiva tomada pelos Estados, por sua iniciativa, e envolvendo o uso da força armada, com a finalidade de impedir ou pôr fim a violações graves e em larga escala dos direitos humanos fundamentais, em particular à vida. , dentro do território de outro estado (ROBERTS, 1993, p426)⁶⁹

Aidan Hehir, em publicação mais recente e em consonância com as definições já apresentadas acima, propõe que uma intervenção humanitária se caracteriza como “ação militar tomada por um estado, grupo de estados ou ator não estatal, no território de outro estado, sem o consentimento desse estado, justificado, em alguma medida, por uma preocupação humanitária para com os cidadãos do Estado anfitrião” (HEHIR, 2010, p20)⁷⁰

Pode-se concluir, portanto, que a noção de intervenção humanitária, seja em definições mais antigas ou mais recentes, engloba algumas características básicas: 1) ação militar armada, 2) uso da força, 3) falta de consentimento do país anfitrião e 4) justificativa por razões humanitárias (BRAGA,2015, p98).

Atualmente, as principais linhas de debate sobre intervenções humanitárias são duas: a abordagem tradicional, que concentra-se nos estados e na intervenção forçada; e a abordagem contemporânea, que enfatiza as atividades pacíficas dos estados, organizações internacionais e organizações não-governamentais na prestação de ajuda humanitária e na facilitação de resolução de conflitos (WHEELER, 1997).

Intervenções humanitárias não-forçadas podem ser consensuais ou não consensuais. Um exemplo dessa diferença está na atividade dos Médicos sem fronteira e

⁶⁹ Livre tradução do original: a military intervention in a state, without the approval of its authorities, and with the purpose of preventing widespread suffering of death among inhabitants. It is understood as referring only to coercive action taken by states, at their initiative, and involving the use of armed force, for the purpose of preventing or putting a halt to serious and wide-scale violations of fundamental human rights, in particular to life, inside the territory of another state. (ROBERTS, 1993, p.426).

⁷⁰ Livre tradução do original: “Military action taken by a state, group of states or non-state actor, in the territory of another state, without that state’s consent, which is justified, so some significant extent, by a humanitarian concern for the citizens of the host state”. (HEHIR, 2010, p.20).

da Cruz Vermelha. Os Médicos sem Fronteiras freqüentemente operam sem o consentimento dos governos anfitriões, contudo, trabalham através de métodos não violentos para trazer ajuda humanitária da mesma forma que as práticas do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que normalmente opera com o consentimento de estados soberanos. A diferença é que ações consensuais incluem a diplomacia da mediação de terceiros enquanto estas organizações “sem fronteiras” que atuam fisicamente presentes no território de um estado, sem o seu conhecimento, as vezes somente com aprovação tácita, mas raramente com a sua autorização formal, quebram regras estabelecidas e trabalham sem restrições jurídicas (WHEELER, 1997).

Ponto de vista compartilhado pela larga maioria dos estudiosos de segurança internacional, decisores políticos (policy-makers) e especialistas em Direito Internacional, aqueles que criticam a abordagem tradicional da intervenção humanitária, que se concentra nos estados e na intervenção forçada e é caracterizada por coerção, violação da soberania e não é consensual, conforme descrita anteriormente, o fazem baseadas em seis objeções-chave⁷¹:

1) *Estados não intervêm por razões principalmente humanitárias*: os estados quase sempre têm motivos mistos para intervir e raramente estão preparados para sacrificar seus próprios soldados no exterior, a menos que tenham motivos de interesse nacional para fazê-lo;

2) *Estados não são autorizados a arriscar a vida de seus soldados para salvar estranhos*: Com base no argumento de que os estados são apenas responsáveis por seus próprios cidadãos e suas obrigações e deveres se limitam a eles. Assim, se uma autoridade civil desmoronou ou está se comportando de maneira criminosa em relação a seus cidadãos, trata-se da responsabilidade desses cidadãos e de seus líderes políticos em buscar soluções para a crise. Além disso, intervenções primariamente humanitárias acabam por violar esse pacto de proteção entre estado e cidadãos.

3) *Não há nenhuma base para a intervenção humanitária no Direito Internacional*: Um direito legal de intervenção humanitária seria vulnerável a abusos, já que os estados empregam reivindicações humanitárias para encobrir a busca do interesse próprio. Assim, o bem comum é melhor preservado mantendo-se a proibição de qualquer uso de força não autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações

⁷¹ BELLAMY; WHEELER, 2011, p514-515.

Unidas. Ademais, além do direito à legítima defesa individual e coletiva, consagrado no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, não há exceções ao Artigo 2.

4) *Os Estados aplicarão princípios de intervenção humanitária seletivamente:* Esta aplicação seletiva de princípios de intervenção resulta, quase sempre, em inconsistência na política. O problema da seletividade surge quando um princípio moral concordado está em jogo em mais de uma situação, mas o interesse nacional determina uma divergência de respostas.

5) *Os Estados desacordam sobre quais princípios devem reger um direito de intervenção humanitária:* A preocupação é que, na ausência de consenso sobre quais princípios devem reger um direito de intervenção humanitária, os Estados mais poderosos se vejam livres para impor seus próprios valores morais culturalmente determinados a membros mais fracos da sociedade internacional.

6) *Imposição de Direitos Humanos simplesmente não funciona* porque é impossível para qualquer ator de fora do próprio estado (exércitos, Ongs, organismos internacionais, etc..) impôr direitos humanos a um estado que se recusa a fazê-lo. E nesse caso, a intervenção não teria fim ou viraria, de fato, uma guerra declarada.

Por outro lado, ao contrário dos autores que desaprovam as intervenções humanitárias, outros reforçam as interpretações que enxergam sua importância e eventual necessidade de intervenções forçadas. São conhecidos como autores da teoria da solidariedade internacional e argumentam que existe um direito legal e um dever moral de intervenção humanitária forçada em casos excepcionais de sofrimento humano. Para esses autores, os governos tendem a ser a principal fonte de abuso e insegurança dos direitos humanos (AYOOB, 1989).

Um dos apoiadores dessa visão, comumente intitulada como Contra-reducionista, Michael Reisman (1985) argumenta que a justificativa legal para o direito de intervenção humanitária baseia-se em duas reivindicações: Primeiro, a Carta das Nações Unidas compromete os Estados a proteger os direitos humanos fundamentais e, segundo, há um direito de intervenção humanitária no direito internacional consuetudinário.

Reisman defende que “o direito humano é tão importante quanto a paz e a segurança na Carta da ONU” (1985, p280). De fato, o Artigo 1 identifica a proteção dos direitos humanos como um dos principais propósitos do sistema da ONU, o que levou os contra-reducionistas a ler uma exceção humanitária à proibição do uso da força. Alguns especialistas em segurança internacional admitem, contudo, que não há base

legal para a intervenção humanitária unilateral na carta da ONU, mas argumentam que isso é permitido pelo direito internacional consuetudinário. Além disso, não violaria o Artigo 2 porque “o artigo proíbe o uso da força somente contra a independência política e a integridade territorial dos estados, e a intervenção humanitária não faz nada disso” (REISMAN, 1985, p285), o que na nossa opinião é uma explicação muitíssimo frágil para o que se propõe.

A segunda justificativa a favor das intervenções humanitárias é defendida por muitos autores que argumentam que, independentemente do que a lei diz, há um dever moral de intervir para proteger os civis do genocídio e da matança em massa. Uma vez que o Estado é responsável por proteger seus cidadãos e falha em seus deveres, perde seu direito soberano (TÉSON, 2003, p93). No entanto, conceder aos estados uma permissão moral para intervir em outro estado abre as portas para abusos em potencial e o uso de argumentos humanitários para justificar guerras que são qualquer coisa, menos preocupadas com humanitarismo. Além disso, aqueles que defendem as justificativas morais de intervenção enfrentam o problema de quão grave uma crise humanitária tem que ser antes que a força possa ser usada.(BELLAMY; WHEELER,2011, p513).

Ainda sim, para Michael Walzer, as intervenções humanitárias são moralmente justificadas em resposta a atos “que chocam a consciência moral da humanidade”. Além disso, Walzer argumenta perigosamente que não há razão moral para adotar uma postura passiva enquanto “o mundo espera pacientemente pela ONU” e que qualquer estado capaz de intervir tem o direito de tentar fazê-lo (2006, p.107-108).

Da mesma forma, Mario Bettati argumenta a favor do “direito de intervir para dar apoio material aos que estão em perigo” (1996, p92):

O direito de intervir para dar apoio material aos que estão em perigo está em sua infância. Foi chamado o "direito de intervenção humanitária". Tal intervenção irrita e incomoda especialmente os ditadores. No entanto, sem uma força militar permanente, a comunidade internacional tem dificuldade em decidir qual ação tomar quando determina - diante da intolerância e do intolerável - que deve fazer algo para superar os obstáculos que impedem a ajuda de alcançar as vítimas de uma situação intolerável (BETTATI, 1996, p92).⁷²

⁷² Livre tradução do original: The right to intervene in order to lend material support to those in danger is in its infancy. It has been called the "right of humanitarian intervention". Such intervention irritates and it bothers especially the dictators. However, lacking a permanent military force, the international community finds it difficult to decide on what course of action to take when determines - in

Percebemos que essa concepção de humanitarismo não está enraizada em fatos objetivos. Defendem argumentos honrosos, mas também práticas muito ameaçadora num mundo extremamente desigual em todos os aspectos, principalmente no militar. Além disso, entendemos que apesar de compreendermos a relevância da questão moral, que é a base do argumento contemporâneo, descrito por Wheeler como solidarista, também enxergamos que essa visão é o produto de crenças e valores globalmente dominantes que privilegiam as "altas emergências" e excluem as "emergências silenciosas" da morte lenta através da pobreza e da desnutrição, por exemplo. A questão para o futuro é por que a erradicação da pobreza, desnutrição globais, mortalidade infantil e analfabetismo, por exemplo, como no caso do Haiti, da Somália e tantos outros; não é tão urgente quanto “o assunto daqueles homens uniformizados com metralhadoras” (WHEELER, 1997, p407)

As intervenções humanitárias são, portanto, essencialmente diferentes da manutenção da paz. Embora essas duas formas possam ocasionalmente se sobrepor e ter limites confusos, especialmente com o advento das operações de manutenção da paz mais robustas, elas são fundamentalmente diferentes. Enquanto as operações humanitárias são executadas para proteger populações e envolvem, por definição, o uso da força sem o consentimento da nação anfitriã, por outro lado, as operações de manutenção da paz são principalmente “destinadas a preservar a paz, embora frágeis” (UN, 2008, p.18) e são norteadas pelos três princípios básicos (Santíssima Trindade): o consentimento, a imparcialidade e o não uso da força, “que serviram tradicionalmente e continuam a singularizar as operações de paz das Nações Unidas” (UN, 2008,p31).

Assim sendo, pode-se facilmente identificar que persistem as tensões visíveis entre os princípios de não intervenção e soberania (que regem a segurança dos Estados) e as noções de direitos humanos universais que, tendo a segurança humana como preocupação central, passaram a servir de principal justificativa para o aumento do número de intervenções humanitárias (BRAGA, 2015, p99). Mas devemos também levar em consideração que as chamadas intervenções não-forçadas podem ser uma boa maneira de demonstrar o equívoco de restringir a intervenção humanitária a atos

coercitivos / forçados já que essa restrição fornece nenhuma estrutura para acomodar as atividades humanitárias não-militares de estados e não-estados.

- Responsabilidade de Proteger: R2P

Vimos que ao longo dos últimos 20 anos, tanto o Conselho de Segurança quanto a Assembléia Geral estão incorporando cada vez mais questões relacionadas com a proteção de civis, direitos humanos e resposta humanitária. As tentativas de encontrar um equilíbrio entre a não intervenção e os direitos humanos alcançaram seu apogeu com o conceito de “Responsabilidade de Proteger” (R2P) (ICISS, 2001; Nações Unidas, 2009).

O termo “Responsabilidade de Proteger” aparece pela primeira vez na obra conjunta *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* lançada em 1996, pelo então Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) para Pessoas Deslocadas Internamente, Francis M. Deng. Nessa obra, os autores defendem que a soberania não pode mais servir como proteção contra interferências, mas servir como um chamado à responsabilidade dos Estados, responsabilidade esta que pode ser exercida tanto sobre sua população como sobre outros povos necessitados (DENG et.al,1996).

Pouco depois, o Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan reconhecendo a necessidade de um consenso internacional sobre as principais questões envolvidas nas intervenções humanitárias, apresentou essas questões principais em seu artigo frequentemente citado, *Two Concepts of Sovereignty*, publicado pelo *The Economist* (1999,p49-50). Respondendo a seu pedido, o primeiro-ministro canadense Jean Chrétien anunciou, durante a Assembléia do Milênio da ONU, em setembro de 2000, a criação de uma comissão independente para discutir o assunto.

De acordo com David Chandler, a ICISS (Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado) foi criada para encontrar uma maneira de equilibrar os direitos dos estados com os dos indivíduos, tendo como objetivo discutir questões morais, legais, operacionais e políticas envolvidas no desenvolvimento de um amplo apoio internacional a uma norma que legitime as intervenções humanitárias (2004, p60).

Basicamente, a “ICISS visaria resolver as tensões entre o conceito de soberania e direitos humanos (cidadão x humano), estabelecendo um novo consenso em

torno de princípios que devem ser observados na proteção de populações ameaçadas” (BRAGA, 2015, P100).

O termo, então, se torna um conceito legítimo a partir do relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), de 2001, intitulado *The Responsibility to Protect*. Como sintetizam Alex Bellamy e Nicholas Wheeler:

O relatório de 2001 da Comissão Internacional de Intervenção e Estado Sovereignty (ICSS), tentou resolver a tensão entre as reivindicações concorrentes de soberania e direitos humanos através da construção de um novo consenso em torno dos princípios que devem reger a proteção dos povos em vias de extinção (BELLAMY;WHEELER,2011, p521).⁷³

Este relatório discute exclusivamente o chamado “direito de intervenção humanitária”: a questão de “quando, se alguma vez, é apropriado que os estados tomem medidas coercitivas (e em particular militares) contra outro estado com a finalidade de proteger pessoas em risco naquele outro estado” (ICISS, 2001, pVII).

A partir desse momento, ficou estabelecido que os estados têm a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos, e além disso, essa responsabilidade passa a abranger não apenas a reação a crises humanitárias, mas também a previdência dessas crises além da reestruturação de Estados falidos ou despóticos.

Como pontuado no relatório, a Carta das Nações Unidas é em si um exemplo de uma obrigação internacional voluntariamente aceita pelos Estados membros. Por um lado, ao conceder a adesão à ONU, a comunidade internacional saúda o Estado signatário como um membro responsável da comunidade de nações. Por outro lado, o próprio Estado, ao assinar a Carta, aceita as responsabilidades da adesão decorrentes dessa assinatura. Não há transferência ou diluição da soberania do Estado. Mas “há uma re-caracterização necessária envolvida: da soberania como controle à soberania como responsabilidade nas funções internas e externas” (ICISS, 2001, p13).

⁷³ Livre tradução de: The 2001 report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICSS), attempted to resolve the tension between the competing claims of sovereignty and human rights by building a new consensus around the principles that should govern the protection of endangered peoples (BELLAMY;WHEELER,2011, p521).

Pensar a soberania como responsabilidade, forma cada vez mais reconhecida na prática do estado, tem um significado triplo. Primeiro, isso implica que as autoridades estaduais são responsáveis pelas funções de proteger a segurança e a vida dos cidadãos e de promover seu bem-estar. Em segundo lugar, sugere que as autoridades políticas nacionais sejam responsáveis perante cidadãos (internamente) e perante a comunidade internacional (através da ONU). E em terceiro lugar, isso significa que os agentes do estado são responsáveis por suas ações; isto é, eles são responsáveis por seus atos de comissão e omissão (ICISS, 2001, p13).

A prevenção é a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger. Logo, o relatório sugere que mais compromisso e recursos devem ser dedicados a ela. O exercício da responsabilidade de prevenir e reagir deve sempre envolver medidas menos intrusivas e coercitivas, sendo essas medidas pacíficas consideradas sempre antes que sejam aplicadas ações mais repressivas e intrusiva (ICISS, 2001, pXI).

Do mesmo modo, os princípios da precaução precisam ser reiteradamente avaliados antes do consentimento de qualquer intervenção. Antes de tudo, o objetivo principal da intervenção, quaisquer que sejam os motivos que possam ter, deve ser deter ou evitar o sofrimento humano. Sendo assim, a intenção correta está mais bem assegurada em operações multilaterais, claramente apoiadas pela opinião regional e pelas vítimas envolvidas. Em seguida, toda e qualquer intervenção militar deve ser o último recurso, só podendo ser justificada quando todas as opções não militares para a prevenção ou resolução pacífica da crise tiverem sido exploradas, com motivos razoáveis para acreditar que medidas menores não teriam sido bem sucedidas. Ademais, a escala, a duração e a intensidade da intervenção militar planejada devem ser o mínimo necessário para assegurar o objetivo de proteção humana definido. E, por fim, deve haver uma chance razoável de sucesso em deter ou evitar o sofrimento que justificou a intervenção, com as conseqüências de uma ação que provavelmente não será pior do que as conseqüências da inação (ICISS, 2001, XII)

O princípio da “Responsabilidade de Proteger” foi, apesar da resistência inicial, aprovado finalmente pela Assembléia Geral das Nações Unidas, durante a Cúpula Mundial de 2005, através de uma declaração em que seus 191 Estados-membros se comprometeram com o conteúdo firmado sobre o que passaria a ser conhecido como R2P, num movimento descrito como “revolucionário” nas relações internacionais, como afirma T. Lindberg, em seu artigo “Protect The People”, publicado no “Washington Times” de 26 de setembro de 2005.

A linguagem não é elegante, mas o princípio moral aplicado a todos os governos é: nenhum assassinato em massa e outras atrocidades em seu território; é o seu trabalho como poder soberano para impedi-lo ou pará-lo. Se você não puder fazer isso por conta própria, a comunidade internacional compromete-se a ajudá-lo e é melhor que você esteja disposto a aceitar qualquer ajuda necessária para realizar o trabalho. Se, no entanto, você é o problema, então a comunidade internacional está preparada para intervir quando necessário, por qualquer meio, incluindo meios militares, para acabar com as atrocidades. O padrão não é o esforço que um governo gasta (ou finge estar gastando), mas a efetiva proteção efetiva de pessoas em risco. Essa é a conclusão de não menos que uma revolução na consciência em assuntos internacionais pela adoção do que é conhecido como "responsabilidade de proteger" (Lindberg, 2005, s.p)⁷⁴

Ademais, como também firma Braga, essa tentativa de desviar o foco do debate da questão de saber se os Estados têm ou não o direito de intervir na questão de onde se localiza a responsabilidade pela proteção das populações ameaçadas tornou-se o foco principal desse esforço para produzir um novo consenso político, apoiando o que o relatório denominou “intervenção militar para fins de proteção humana”, tentando estabelecer limites, critérios e limites para essas operações (ICISS, 2001, pxii; BRAGA, 2015, p101.).

A ICISS também definiu que a “Responsabilidade de Proteger” se enquadrasse a um conjunto de critérios que permitiria ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, governos e outros observadores avaliar se uma determinada intervenção humanitária poderia ser considerada legítima em termos humanitários. Esses critérios englobavam: “o limiar da causa justa” (perda de vidas em larga escala ou limpeza étnica, real ou potencial), o já mencionado “princípios de precaução” (ser o último recurso usando meios proporcionais e dentro de perspectivas razoáveis de sucesso), “autoridade de direito” (as intervenções devem idealmente ser autorizadas pelo Conselho de Segurança; caso não seja possível, pela Assembléia Geral ou se não for possível, por organizações

⁷⁴ Livre tradução de: The language is not elegant, but the moral principle applied to all governments is: No mass killing and other atrocities on your territory; it is your job as sovereign power to prevent it or stop it. If you can't do it on your own, the international community pledges to help you, and you had better be willing to accept whatever help is necessary to get the job done. If, however, you are the problem, then the international community is prepared to intervene as needed, by whatever means, including military means, to stop the atrocities. The standard is not the effort a government expends (or pretends to be expending), but actual effective protection of people at risk. That's the completion of no less than a revolution in consciousness in international affairs by the adoption of what's known as the "responsibility to protect." (Lindberg, Washington Times, 2005, s.p).

regionais) e “princípios operacionais” (incluindo objetivos claros, abordagem militar comum, uso limitado da força, regras adequadas de engajamento e máxima coordenação possível com agências humanitárias) (ICISS, 2001, pXiii-xiii; BRAGA,2015,p100-101; BELLAMY; WHEELER, 2011, p521).

Como enfatiza Jonathan Eyal:

O conceito de R2P apenas adaptou a ideia de "guerra justa" a um novo contexto internacional, embora divergisse em dois aspectos. Primeiro, a R2P não está apenas preocupada com o uso da força; em vez disso, busca estabelecer uma ampla gama de possíveis medidas destinadas a evitar (...) atrocidades em massa, que começam quando um conflito se torna iminente ou previsível, e continuam por muito tempo depois que um acordo de paz é assinado, ou um cessar-fogo obtido. Então, pode incluir desde suprimentos humanitários na fase inicial de uma crise até a desmilitarização e medidas de reforma do setor de segurança muito tempo depois que a crise tenha diminuído. A segunda área em que R2P se afasta do conceito tradicional de "guerra justa" é em sua tentativa de reconceitualizar a relação entre intervenção e soberania nacional. (EYAL, 2012, p54)⁷⁵

Embora aparentemente pragmáticos esses critérios mais uma vez mostraram-se “sujeitos a diferentes interpretações e possíveis manipulações por parte de atores mais poderosos, constituindo uma fonte de preocupação e resistência para países menos poderosos, inclusive o Brasil” (BRAGA, 2015, p101).

A declaração da Cúpula Mundial de 2005, no entanto, apresentou algumas modificações importantes em relação à proposta original da ICISS. Entre elas constava a inclusão da necessidade de uma autorização expressa do Conselho de Segurança. Esta declaração representou, acima de tudo, uma importante mudança normativa, já que pela primeira vez a sociedade de Estados admitiu formalmente que a soberania poderia, em situações específicas, ser violada para fins humanitários. Na verdade, toda a ideia da “Responsabilidade de Proteger” é que essas intervenções devem ser interpretadas como um fortalecimento da soberania e não como uma violação. Adicionalmente, o endosso

⁷⁵ Livre tradução de: (...) the R2P concept merely adapted the ‘just war’ idea to a new international context, although it diverged from it in two respects. First, R2P is not merely concerned with the use of force; instead, it seeks to set out a broad array of possible measures designed to prevent mass atrocities, which start once a conflict becomes imminent or predictable, and continue long after a peace agreement is signed, or a ceasefire obtained. So, it can include anything from humanitarian supplies in the incipient phase of a crisis, right up to demilitarisation and security sector reform measures long after the crisis has subsided. The second area in which R2P departs from the traditional concept of ‘just war’ is in its attempt to re-conceptualise the relationship between intervention and national sovereignty. (EYAL, 2012, p.54 apud BRAGA, 2015, p100).

do conceito de R2P “reforçou ainda mais a preponderância crescente do humano sobre o cidadão” (BRAGA, 2015, p101).

Essa declaração prescreve também que o Conselho de Segurança tem a responsabilidade primária de agir durante uma crise humanitária. O relatório argumenta que, se ele não cumprir essa responsabilidade, corre-se o risco de que outras pessoas escolham tomar a lei em suas próprias mãos, com consequências negativas tanto para a ordem quanto para a justiça. Isso sugere uma hierarquia aonde a responsabilidade reside, começando com o estado anfitrião, depois com o Conselho de Segurança, a Assembléia Geral, as organizações regionais, as coalizões de estados dispostos e, finalmente, os estados individuais (BELLAMY; WHEELER, 2011).

Criticando essa posição de crença na “infalibilidade da ação” dos Estados em casos de crise humanitária, Aidan Hehir adverte em seu *Humanitarian Intervention: An Introduction* (2010) que “não existe uma lei internacional codificada explicitamente sancionando a intervenção humanitária. O poder e o interesse do Estado e não o direito internacional têm sido as variáveis-chave que influenciam a decisão de intervir” (HEHIR, 2010, p125), o que atesta o poder dos Estados de rejeitar mudanças que prejudiquem substancialmente sua autonomia. Seguindo em sua crítica sobre a responsabilidade que a comunidade internacional passaria a ter, o autor argumenta que:

Nem o relatório “Responsabilidade de Proteger” nem o Documento Final da Cúpula Mundial proscvem a intervenção externa, mas também *não criam um dever*. Em poucas palavras, embora o desenvolvimento do direito internacional e a ascensão dos direitos humanos no século XX tenham claramente estabelecido que um Estado tem a obrigação de proteger sua população dos crimes de atrocidades em massa, a questão de *como e quando essa responsabilidade será assumida permanece tão evasivo quanto antes* (HEHIR, 2010, p123)⁷⁶

Corroborando com essa crítica, embora a ICISS tenha marcado um passo ousado e importante para a construção de um consenso, Bellamy e Wheller (2011) descrevem pelo menos três problemas importantes com a lógica que a ICISS emprega, como veremos abaixo.

⁷⁶ Grifo da autora. Livre tradução de: “Neither the RtoP, nor the World Summit Outcome Document proscribes external intervention, but they do not create a duty to undertake such action. To put it briefly, although the development of international law and the rise of human rights in the 20th century have clearly established that a State has an obligation to protect its population from mass atrocity crimes, the question of how this responsibility can be actualized remains as elusive as ever before” (HEHIR, 2010, p123)

O primeiro problema está no acordo sobre critérios não garantir acordos de ação em caso real, ou seja, os estados podem concordar sobre quais critérios usar para fazer julgamentos sobre intervenção humanitária, mas a aplicação dos critérios a casos reais está sempre aberta a interpretações; segundo, os critérios estão abertos à manipulação por atores poderosos. Embora os critérios reduzam o perigo de abuso estabelecendo os parâmetros dentro dos argumentos justificativos, a forma como os fatos são interpretados e os argumentos apresentados são inevitavelmente moldados pela política de poder.

A terceira crítica repousa sobre a idéia de que os estados são convencidos a agir. Pensando por esse prisma, a Responsabilidade de Proteger repousaria sobre a noção ideal de que os governos podem ser forçados a agir a fim de acabar com genocídios, assassinatos em massa e de grandes grupos étnicos por pressão moral de outros governos, seus próprios cidadãos e opinião pública mundial. Duvidamos que essa pressão possa realmente ser tão efetiva na realidade.

Por fim, o último problema nessa lógica do consenso se apresenta na dificuldade do conceito do R2P ser adotado pelos governos mundiais. Como já dissemos, o Relatório “Responsabilidade de Proteger” foi adotado em 2005. Esse compromisso foi posteriormente reafirmado pelo Conselho de Segurança em 2006 (Resolução 1674) e novamente em 2009 (Resolução 1819), como veremos a seguir. Alguns o elogiaram como um grande avanço, enquanto outros argumentaram que as descobertas do relatório da ICISS haviam sido diluídas de tal forma que a Responsabilidade de Proteger não iria, na prática, oferecer novas proteções aos povos em perigo (BELLAMY; WHEELER, 2011, p522-523).

Como resultado de dúvidas mantidas por muitos estados, mudanças significativas tiveram que ser feitas no esboço do documento para persuadir os estados a adotarem o princípio da Responsabilidade de Proteger. Em particular, a proposta de incluir critérios que regem o uso da força foi descartada e foi acordado que a intervenção exigiria expressa autorização do Conselho de Segurança. Em um relatório histórico divulgado em 2009, o secretário-geral da ONU Ban Ki-moon argumentou que a Responsabilidade de Proteger compreendia três pilares igualmente ponderados e não seqüenciais:⁷⁷

⁷⁷ Fonte: Ban Ki-Moon, 2009, parágrafo 11 (a,b,c)

Primeiro pilar: a responsabilidade do estado de proteger sua população de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e de seu incitamento. Este pilar foi descrito pelo Secretário-Geral como o "fundamento" da R2P que, somando-se aos compromissos específicos com a R2P, deriva da própria natureza da soberania e das obrigações legais pré-existentes dos estados.

Segundo pilar: a responsabilidade da comunidade internacional de ajudar o Estado a cumprir sua responsabilidade de proteger, particularmente ajudando-os a combater as causas do genocídio e das atrocidades em massa, fortalecer a capacidade de prevenir esses crimes e abordar os problemas antes que os crimes se intensifiquem.

Terceiro pilar: em situações em que um estado falhou manifestamente em proteger sua população dos quatro crimes, a comunidade internacional tem a responsabilidade de agir de maneira oportuna e decisiva por meios diplomáticos e humanitários pacíficos e, se isso falhar, deverá utilizar mais força de maneira consistente com os Capítulos VI (medidas pacíficas), VII (medidas de execução) e VIII (arranjos regionais) da Carta da ONU (parágrafo 139) (BELLAMY; WHEELER, 2011, p.523).

De acordo com esse Relatório de 2009, não havia uma sequência definida a ser seguida de um pilar para outro. Além disso, o Relatório discutiu em profundidade cada pilar, afirmando que nenhum pilar era a priori mais importante que outro (ICISS, 2009; BRAGA, 2015,p102).

Em suma, pode-se argumentar que o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) também representou uma tentativa de superar o debate sobre a prevalência da soberania x direitos humanos, institucionalizando a intervenção como parte de um regime mais amplo para a proteção de populações ameaçadas. Na verdade, traz os direitos humanos para dentro da soberania.

Conforme acordado pela sociedade internacional, a inovação primária da R2P, portanto, não está no que ela disse sobre a intervenção humanitária, mas na forma como conceituou a intervenção como parte de um regime internacional mais amplo para proteger as populações ameaçadas (BELLAMY, WHEELER, 2011, p523)⁷⁸

⁷⁸ Livre tradução de: "As agreed by international society, R2P's primary innovation therefore lay not in what it said about humanitarian intervention but in how it conceptualized intervention as part of a broader international regime for protecting imperilled populations" (BELLAMY, WHEELER, 2011, p523).

Podemos notar que o conceito de Responsabilidade de Proteger, enquanto norma, permaneceu um tanto problemático. Os critérios iniciais identificados em 2001 pela ICISS mostraram-se altamente subjetivos, como já afirmamos anteriormente. Logicamente muito já se avançou na busca por critérios mais objetivos, incluindo as mudanças e sugestões já mencionadas do Relatório de Implementação do Secretário-Geral R2P (2009) e os diálogos anuais da Assembleia Geral da ONU (2009-2014). No entanto, concordamos tanto com Braga (2015) quanto com Roland Paris (2014) ao argumentarem que problemas estruturais profundos no terceiro pilar do conceito da R2P ainda persistem. Para Paris, por exemplo, existem cinco áreas principais de tensão:

O problema das motivações mistas torna as intervenções preventivas humanitárias propensas à deslegitimação, o problema contrafactual torna intrinsecamente difícil demonstrar a sua eficácia, o problema dos danos conspícuos centra a atenção nos seus custos humanos e financeiros, o problema do estado final cria pressões para a expansão do mandato e o problema de inconsistência faz com que a R2P pareça inconstante ou hipócrita (PARIS, 2014, p.593)⁷⁹

Seguindo na mesma linha, Braga defende que os países mais poderosos continuam a ser vistos pelos menos poderosos como os principais responsáveis pela codificação da norma e pela decisão, na maioria das vezes política, quanto à sua aplicação ou não em casos diferentes. Como afirma o autor, na análise que faz do caso da Líbia: “A rapidez do Conselho de Segurança em autorizar o bombardeio da Líbia, com propósitos humanitários e incapacidade (ou falta de vontade) de interromper o massacre de civis em Darfur pode muito bem ilustrar o estado atual das coisas”. (BRAGA, 2015, p103). De modo igual, Mohamed Ayoob (1995) argumenta que os países do Sul Global continuam preocupados que as intervenções humanitárias, mesmo que substituídas pela R2P, possam estabelecer na prática um sistema de "segurança seletiva" operado pelos países do Norte, em vez da desejável segurança coletiva.

⁷⁹ Livre tradução de: “the mixed motives problem makes preventive humanitarian interventions prone to delegitimization, the counterfactual problem makes it inherently difficult to demonstrate their effectiveness, the conspicuous harm problem focuses attention on their human and financial costs, the end-state problem creates pressures for mandate expansion, and the inconsistency problem makes R2P seem fickle or hypocritical” (PARIS, 2014, p.593)

- Posição brasileira

Importante lembrar que até 2004, o Brasil se opunha firmemente ao uso da força, inclusive não participando das operações de paz das Nações Unidas autorizadas pelo Capítulo VII, o que explica as reações negativas anteriores, assumidas pelo Brasil com relação à Responsabilidade de Proteger. Inclusive, nessa época, o Ministro Celso Amorim se referiu à R2P como “nada além do “droit d’ingérence” sob um novo disfarce” (AMORIM, 2004, apud BENNER, 2013, p37).

Nessa ocasião a elite da política externa brasileira via com suspeita a agenda por detrás do discurso de “Estados fracassados” e “espaços sem governo”. Seriam esses termos nada mais que uma fachada para que as grandes potências se permitissem intervir seletivamente em outros países, não para proteger os direitos universais do homem, mas para perseguir interesses econômicos e geopolíticos?(SPEKTOR, 2012, p56)

Como já discutido no capítulo 1, essa postura negativa cederia lugar a uma política de engajamento construtivo⁸⁰ com a R2P nos anos seguintes, basicamente por duas razões: o fato de a identidade brasileira se consolidar, cada vez mais forte, como “potência em ascensão” e sua auto-imagem de democracia.

As elites diplomáticas brasileiras deram- -se conta de que o apoio automático às posições do Grupo dos 77 não pode ser o fundamento de sua política externa, caso o Brasil tenha a intenção de assumir de fato as responsabilidades de uma potência em ascensão. Ao mesmo tempo, o Brasil (ao contrário da China ou da Rússia) é uma democracia madura. Esse fato ganha importância cada vez maior para a política externa brasileira, no sentido de que o respeito e o apoio aos direitos humanos levaram muitos a questionar o apoio incondicional à soberania (BENNER, 2013, p38).

Além disso, o fortalecimento das organizações de defesa dos direitos humanos da sociedade civil brasileira e seu papel mais atuante, somadas à ideia de “soberania como responsabilidade” ganharam mais importância, influenciando nas posições oficiais.

⁸⁰ SPEKTOR, Matias, “Humanitarian Interventionism Brazilian Style?”, *Americas Quarterly*, Summer 2012, pp. 54–59.

Como podemos ver, a discussão sobre intervenções humanitárias passou por um histórico de entraves e avanços até chegarmos à resolução de que a comunidade internacional deve agir coletivamente, por intermédio da ONU, quando forem identificadas violações de direitos ou quando as autoridades nacionais deixarem de proteger seus cidadãos. A “Responsabilidade de Proteger” é, portanto, o mais perto de uma resposta às reivindicações da comunidade internacional frente às tragédias, genocídios e contextos de caos. “Qualquer estrutura teórica para lidar com o uso da força em nome da comunidade internacional deve ser capaz de lidar com intervenções humanitárias” (BRAGA, 2015, p105).

- Responsabilidade ao Proteger: RWP

Em síntese, afirmamos que as Intervenções Humanitárias (sob a estrutura do conceito de Responsabilidade de Proteger), assim como as operações de manutenção da paz, representam as principais formas de uso contemporâneo da força em nome da comunidade internacional. Contudo, a consolidação da R2P não foi suficiente enquanto uma solução não política, apresentando falhas (sobretudo naquilo que poderia corrigir os problemas das intervenções humanitárias), como as mencionadas nesse tópico.

Essa circunstância levou o Brasil a lançar a proposta da “Responsabilidade ao Proteger” (RWP), uma releitura do conceito de R2P apresentado pela primeira vez em um discurso da Presidenta Dilma Rousseff, na Abertura da Assembléia Geral da ONU em setembro de 2011, declarando que “Muito se fala sobre Responsabilidade de Proteger, pouco se fala sobre a Responsabilidade ao Proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos”.⁸¹ Em meio à crise na Líbia, quando Muammar Quaddafi iniciou uma guerra contra sua população, demonstrando estar decidido a destruir a rebelião contra seu regime e atacando indiscriminadamente a civis e combatentes armados, a disposição do Brasil para se acomodar e adaptar ao conceito da R2P ficou mais forte (SPEKTOR, 2012).

Logo em seguida, no dia 09 de novembro, durante um debate aberto na Sexagésima Sexta Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a proteção dos

⁸¹ Discurso proferido pela Presidente Dilma Rousseff durante o debate geral, abrindo a 66ª. Assembléia Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 2011. Disponível em: [HTTP://www.un.int/brazil/speech/11d-pr-Dilma-Rousseff-opening-of-the-66th-general-assembly.html](http://www.un.int/brazil/speech/11d-pr-Dilma-Rousseff-opening-of-the-66th-general-assembly.html).

civis, Maria Luiza Viotti, Representante Permanente do Brasil junto à ONU, apresentou uma declaração do Ministro das Relações Exteriores Antonio Patriota expressando a visão brasileira quanto ao nível de responsabilidade que a comunidade internacional deveria ter enquanto executa a “responsabilidade de proteger”. Nesta ocasião, a Diplomacia Brasileira propôs uma nota conceitual que sugeria a noção que “a comunidade internacional, quando exerce sua responsabilidade de proteger, deve demonstrar um alto nível de responsabilidade ao proteger, sempre e em primeiro lugar, por meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos”, e apenas nos casos em que esses meios não sejam possíveis, adotando medidas coercitivas.⁸² A iniciativa da “Responsabilidade ao Proteger” (RWP) é um desdobramento do conceito da Responsabilidade de Proteger adotada pelos Estados-membros na Cúpula Mundial das Nações Unidas de 2005, marcando a primeira vez que o Brasil apresentou uma proposta de grande alcance sobre o desenvolvimento de uma norma global de importância central, lançando-se como um “empreendedor de normas” (BENNER, 2013, p36).⁸³

Os principais elementos da proposta brasileira são: a valorização da prevenção e dos meios pacíficos para a resolução de conflitos; a excepcionalidade do uso da força; a obrigação de que a ação não cause mais danos do que aquela que ela tenta evitar; a estrita adesão aos mandatos; a proporcionalidade e os limites ao uso da força; e a necessidade de monitorar e avaliar a implementação das resoluções (NAÇÕES UNIDAS, 2011, p2-3). Esses elementos estão presentes no anexo à carta de 9 de novembro de 2011 do Comitê Permanente Representante do Brasil junto às Nações Unidas dirigida ao Secretário geral, intitulada “Responsabilidade ao proteger: elementos para o desenvolvimento e promoção de um conceito”, distribuída como documento da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança (NAÇÕES UNIDAS, 2011, Documento A/66/551-S/2011/701).

A diplomacia brasileira trata nessa nota do conceito de Responsabilidade de Proteger e, notadamente, sobre a consolidação dos três pilares. O ponto chave é a defesa que esses pilares devem seguir uma linha estrita de subordinação política e seqüência

⁸² Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU – Nova York, 21 de fevereiro de 2012. Consultado em: www.itamaraty.gov.br

⁸³ Maiores informações sobre o termo “empreendedor normativo”, ver Martha Finnemore e Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, *International Organization* / Volume 52 / Issue 04 / September 1998, pp 887 – 917.

cronológica, sendo essa ordem cronológica talvez a sugestão mais questionada e alvo de críticas.

Os três pilares devem seguir uma estrita linha de subordinação política e seqüenciamento cronológico. Nesse seqüenciamento, é essencial distinguir entre responsabilidade coletiva, que pode ser exercida plenamente por meio de medidas não coercitivas, e segurança coletiva. Ir além do exercício da responsabilidade coletiva e recorrer a mecanismos no domínio da segurança coletiva implica que uma situação específica de violência ou ameaça de violência contra civis deve ser caracterizada como uma ameaça à paz e segurança internacionais. Irrelevante dizer que é necessário diferenciar claramente entre coerção militar e não militar, com vista a evitar o uso precipitado da força. (A/66/551-S/2011/701)⁸⁴

De acordo com a proposta brasileira, apresentado na nota conceitual, os conceitos de Responsabilidade de Proteger e o de Responsabilidade ao Proteger devem evoluir juntos, com base em alguns princípios fundamentais, parâmetros e procedimentos. Frisa que assim como nas ciências médicas, a prevenção é sempre a melhor política (é a ênfase na diplomacia preventiva que reduz o risco de conflito armado e os custos humanos associados a ela); reafirma que a comunidade internacional deve ser rigorosa em seus esforços para esgotar todos os meios pacíficos disponíveis na proteção de civis sob ameaça de violência, de acordo com os princípios e propósitos da Carta e como incorporados na Convenção de 2005, e reforça que o uso da força, inclusive no exercício da responsabilidade de proteger, deve sempre ser autorizado pelo Conselho de Segurança, de acordo com o Capítulo VII da Carta, ou, em circunstâncias excepcionais, pela Assembléia Geral, de acordo com a sua resolução 377 (A/66/551-S/2011/701, p3).

Ademais, a autorização para o uso da força deve ser limitada em seus elementos legais, operacionais e temporais e o escopo da ação militar deve obedecer à letra e ao espírito do mandato conferido pelo Conselho de Segurança ou pela Assembléia Geral, além de ser realizada, substancialmente, em estrita conformidade

⁸⁴ Livre tradução de: “The three pillars must follow a strict line of political subordination and chronological sequencing. In this sequencing, it is essential to distinguish between collective responsibility, which can be fully exercised through non-coercive measures, and collective security. Going beyond the exercise of collective responsibility and resorting to mechanisms in the domain of collective security implies that a specific situation of violence or threat of violence against civilians should be characterized as a threat to international peace and security. Needless to say, it is necessary to clearly differentiate between military and non-military coercion, with a view to avoiding the precipitous use of force” (NAÇÕES UNIDAS, 2011, Documento A/66/551-S/2011/701, p2).

com o direito internacional, em particular, o direito humanitário internacional e o direito internacional dos conflitos armados, produzindo o mínimo de violência e instabilidade possível e, sob nenhuma circunstância, pode gerar mais danos do que foi autorizado a prevenir (A/66/551-S/2011/701, p3).

No caso em que o uso da força é contemplado, a ação deve ser judiciosa, proporcionada e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança. Estas diretrizes devem ser observadas ao longo de toda a extensão da autorização, desde a adoção da resolução até a suspensão da autorização por uma nova resolução. São necessários procedimentos reforçados do Conselho de Segurança para monitorar a maneira pela qual as resoluções são interpretadas e implementadas para garantir responsabilidade enquanto protege. O Conselho de Segurança deve assegurar a responsabilidade daqueles a quem autoridade é concedida para recorrer à força. (A/66/551-S/2011/701, p4)⁸⁵

A maior parte das propostas corroboram com as orientações do documento de 2009 e, portanto, apenas reiteram questões importantes e já apresentadas anteriormente, como por exemplo, que as intervenções militares (mesmo quando justas, legais e legítimas) sempre resultam em altos custos materiais e humanos e que, portanto, todos os meios e soluções diplomáticas devem ser tentados antes que a força seja usada⁸⁶, e somente após uma análise ampla e criteriosa, caso a caso, das possíveis conseqüências da ação militar. Como comenta Braga (2015), “nesta situação, a ação militar deve sempre resultar de uma calibração criteriosa de força e diplomacia” (2015, p106).

Outro ponto sugerido é o de que a violência contra populações civis deve sempre ser repudiada, onde quer que ocorra. Nesse ponto, a nota menciona a tragédia de Ruanda como uma lembrança amarga do fracasso da comunidade internacional em reagir de maneira oportuna⁸⁷.

⁸⁵ Livre tradução de: “These guidelines must be observed throughout the entire length of the authorization, from the adoption of the resolution to the suspension of the authorization by a new resolution; (...) Enhanced Security Council procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting; (...) The Security Council must ensure the accountability of those to whom authority is granted to resort to force.” (A/66/551-S/2011/701, p4).

⁸⁶ Livre tradução de: “Even when warranted on the grounds of justice, legality and legitimacy, military action results in high human and material costs. That is why it is imperative to always value, pursue and exhaust all diplomatic solutions to any given conflict”. (A/66/551 S/2011/701, p2).

⁸⁷ Livre tradução de: “Violence against civilian populations must be repudiated wherever it takes place. The 1990s left us with a bitter reminder of the tragic human and political cost of the international community’s failure to act in a timely manner to prevent violence on the scale of that observed in Rwanda. There may be situations in which the international community might contemplate military action to prevent humanitarian catastrophe”. (A/66/551 S/2011/701, p3)

A violência contra populações civis deve ser repudiada onde quer que ocorra. A década de 1990 nos deixou com um amargo lembrete do trágico custo humano e político do fracasso da comunidade internacional em agir de maneira oportuna para prevenir a violência na escala do observado em Ruanda. Pode haver situações em que a comunidade internacional possa contemplar ações militares para evitar a catástrofe humanitária. (A/66/551 S/2011/701, p3).

Relevante citar que na nota, a diplomacia brasileira destaca a crescente percepção de que o conceito da responsabilidade de proteger pode ser usado para outros fins que não a proteção de civis, como mudança de regime, por exemplo. Reafirma que essa percepção pode dificultar ainda mais a obtenção dos objetivos de proteção prosseguidos pela comunidade internacional, além de ampliar algumas preocupações em relação às intervenções humanitárias, como as anteriormente discutidas. Portanto, mais uma razão para defender que ao exercer sua responsabilidade de proteger, a comunidade internacional deve mostrar uma grande responsabilidade enquanto protege, para evitar “as conseqüências dolorosas de intervenções que agravaram os conflitos existentes, permitiram que o terrorismo penetrasse em lugares onde antes não existia, dando origem a novos ciclos de violência e aumentando a vulnerabilidade das populações civis” (NAÇÕES UNIDAS, 2011, Documento A/66/551-S/2011/701, p3).⁸⁸

A repercussão internacional e as reações a cerca da iniciativa brasileira variaram daqueles que consideraram a proposta brasileira como um entrave que poderia impossibilitar a aplicação da responsabilidade de proteger (R2P), até aqueles que a consideravam um importante esforço com o objetivo de melhorar o conceito da Responsabilidade de Proteger, evitando seu uso indiscriminado. Para Roland Paris, por exemplo: “O documento “Responsabilidade enquanto protege” do Brasil é sem dúvida o mais proeminente conjunto de recomendações sobre a reforma da Responsabilidade de Proteger a ser apresentado por um governo nacional após a missão da Líbia”(PARIS, 2014, p588-589).⁸⁹

⁸⁸ Livre tradução de: “(...) the world today suffers the painful consequences of interventions that have aggravated existing conflicts, allowed terrorism to penetrate into places where it previously did not exist, given rise to new cycles of violence and increased the vulnerability of civilian populations” (A/66/551 S/2011/701, p3).

⁸⁹ Livre tradução de: “Brazil’s ‘Responsibility while Protecting’ paper is arguably the most prominent set of recommendations on the reform of R2P to be put forward by a national government following the Libya mission” (PARIS, 2014, p588-589).

Por outro lado, as críticas feitas por países da OTAN como Reino Unido, EUA e França foram extremamente negativas, considerando a proposta brasileira como limitada e limitadora. Para eles, primeiro faltava ao enfoque brasileiro “um conceito próprio, definido com precisão (...) que limita o espaço para soluções oportunas, decisivas e talhadas a situações de extrema gravidade”(WITTIG, 2012)⁹⁰. Thorsten Benner, afirma que em conversa informal com Edward C. Luck, representante especial da ONU para a R2P, o assessor especial do Secretário –Geral das Nações Unidas expressou pontos de vista semelhantes, criticando também a exigência de sequenciamento rígido e advertindo contra a criação de obstáculos que prejudiquem uma ação rápida. Segundo Benner: “Não é sequer necessário ler nas entrelinhas dos comentários de Luck para perceber que ele, na melhor das hipóteses, via a proposta RWP brasileira como uma iniciativa de amadores”, que não levava em consideração os efeitos colaterais” (BENNER, 2013, p43).

Para Matias Spektor, especialista em “Responsabilidade de Proteger”, Washington e algumas capitais europeias viram o recém-declarado compromisso do Brasil com a intervenção humanitária e a proposta brasileira da RWP como “um esforço para complicar a capacidade dos Estados Unidos e seus aliados de intervir mundialmente em nome da democracia e dos direitos humanos” (SPEKTOR, 2012). Segundo o autor, muitos neste campo acreditam que o Brasil quer levar o mundo em direção a uma maior multipolaridade sem necessariamente se comprometer com o multilateralismo, comportando-se como um “stakeholder irresponsável”⁹¹.

Essa negativa também se reproduziu na academia. De acordo com o cientista político Randall Schweller, “embora esteja prosperando dentro da atual ordem internacional, o Brasil não deixa de ser o mais revisionista de todas as potências emergentes - um crescente saqueador” (SCHWELLER, 2011, p293)⁹². Como afirma

⁹⁰ Discussão informal sobre “Responsabilidade ao Proteger”, conduzida pela Missão Permanente do Brasil, Nova York, 21 fevereiro 2012, Comentários do embaixador Dr. Peter Wittig, Representante Permanente da Alemanha nas Nações Unidas. Disponível em: www.globalr2p.org/resources/RwP.php

⁹¹ Termo usado por Stewart Patrick em um artigo de 2010 da *Foreign Affairs*. Ver: Patrick, Stewart, “Irresponsible Stakeholders?” *Foreign Affairs*, November/December, 2010, New York: Council on Foreign Relations, 2010.

⁹² Livre tradução de: “Although it is thriving within the current international order, Brazil is still the most revisionist of all emerging powers - a growing looter” (SCHWELLER, 2011, p293). (Stakeholder significa uma pessoa como um funcionário, cliente ou cidadão que esteja envolvido com uma organização, sociedade etc. e, portanto, tenha responsabilidades em relação a ela e interesse em seu sucesso).

Braga, “Alguns autores consideram o Brasil o mais revisionista das normas entre as potências emergentes” (2015, p107).

Portanto, ainda que o país, reconhecendo a necessidade de intervir, inclusive militarmente, sob determinadas circunstâncias e, desejando se engajar na conversação global sobre “soberania como responsabilidade”, não apenas seguindo normas internacionais, mas buscando seu lugar ao sol na formulação dessas regras, a proposta da Responsabilidade ao Proteger se viu rejeitada por praticamente todos os países do Conselho de Segurança, enquanto, segundo Oliver Stünkel: “outras potências emergentes, como a Índia e a África do Sul, não tinham muito que dizer sobre a iniciativa da RWP” (STÜNKEL, 2012).

Apesar de logo em seguida as potências ocidentais terem mudado o tom da oposição, chegando mesmo a considerar um engajamento mais construtivo com a proposta brasileira e, apesar de se posicionarem por um alinhamento que permitisse que o Brasil atribuísse mais substância ao conceito, inclusive conseguindo mais apoio na 67ª. Assembléia das Nações Unidas, em setembro de 2012, ao final, não foi o que aconteceu. O Brasil apresentou em 25 de setembro de 2012, na abertura da Assembléia Geral, um discurso surpreendentemente vago, sem nenhum argumento novo, o que demonstrou que a diplomacia brasileira não se esforçou para ampliar a discussão sobre o conceito que havia lançado. Na realidade, parece “ter feito um cálculo dos custos/benefícios e chegado à conclusão que um investimento adicional de capital político por parte do Brasil não é digno de esforço” (BENNER, 2013, p43). Como conclui Benner:

A RWP passou então a ser vista como um empreendimento causador de prejuízo. As recompensas políticas pareciam demasiado longínquas e incertas enquanto que os custos políticos eram reais e imediatos, uma vez que o Brasil seria atacado em várias frentes. O Brasil parece, portanto, não estar preparado para sofrer criticismos e recuou depois de ter lançado o conceito RWP (BENNER, 2013, p43).

Matias Spektor, em seu artigo “Silêncios”, lançado na Folha de São Paulo em 03 de outubro do mesmo ano, criticou essa posição brasileira: “O Brasil não está acostumado a tomar parte nos furiosos embates que marcam a definição de regras sobre a guerra e a paz. É isso que se espera de um país emergente” (SPEKTOR, out/2012).

O Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo (SIPRI), um dos mais tradicionais e respeitados centros de estudos de paz e conflitos, publicou em seu livro anual, em 2012 (SIPRI Year Book 2012) uma obra que reconhece a importância da iniciativa brasileira, argumentando a favor do conceito e afirmando que “ao exigir mais responsabilidade nas ações planejadas para proteção dos civis e ao propor critérios mais transparentes para o uso da força nesses casos, o conceito de RWP contribui para reduzir um possível componente político dessas intervenções” (BRAGA, 2015, p108).

Como discutimos anteriormente, o conceito da Responsabilidade ao Proteger representa um importante passo na tentativa de evitar abusos e até mesmo a legitimação de intervenções humanitárias com uso político ou de forma incontrolada. Todavia, como afirma Benner, “o engajamento na tarefa de empreendedorismo normativo significa correr riscos e saber lidar com reveses e críticas, – especialmente num ambiente político carregado e contestado como é o do debate em relação à intervenção e ao uso da força” (2013, p44). Tendo desistido de dar fôlego ao conceito, infelizmente, a projeção do Brasil como empreendedor de normas globais no cenário internacional ainda permanece como uma probabilidade, que esperamos, no futuro, se torne uma realidade.

Capítulo III

MINUSTAH: início e fim de uma operação de paz singular

- Apresentando a MINUSTAH

A participação na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), por mais de 13 anos, foi uma fonte imensurável de aprendizado para o Brasil. Os estudos sobre operações de paz, inclusive a MINUSTAH, tendem a focalizar a atuação no terreno, do ponto de vista operacional e estratégico, militar, humanitário ou mesmo quanto à interação com organismos internacionais e a população local (FONTOURA;UZIEL, 2017, p9). Neste trabalho de pesquisa, busca-se compreender a MINUSTAH a partir do conceito e das diretrizes de uma Peacekeeping Operation (Operação de manutenção da paz), conforme enquadramento de praxe. Observa-se, contudo, que tal terminologia para descrever a missão liderada pelo Brasil é a princípio incompleta, em virtude da amplitude do conceito de Peacekeeping moderno que, a nosso ver, não reflete completamente a realidade da atuação da MINUSTAH.

O *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, conhecido como Doutrina Capstone – 2008, orienta as operações de manutenção da paz lideradas pelas Nações Unidas, autorizadas pelo Conselho de Segurança, conduzido sob a direção do Secretário-Geral das Nações Unidas, e planejado, gerenciado, dirigido e apoiado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO) e pelo Departamento de Suporte de Campo (DFS). O enfoque específico deste documento, apesar de todo o seu detalhamento, reconhece a necessidade de uma articulação mais clara dos fundamentos das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, à luz dos novos desafios colocados pela natureza inconstante do conflito, de conflitos entre estados para conflitos intraestatais (CAPSTONE DOCTRINE,2008).

Tendo em vista que os *peacekeepers* (nomenclatura dada aos soldados da ONU que atuam em operações de manutenção da paz), ao engajarem operações de paz, são frequentemente confrontados com um conjunto confuso e contraditório de imperativos e pressões, e nem sempre a realidade que se apresenta coincide com as prescrições, ao analisarmos a MINUSTAH à luz desse documento, identificamos que a

missão foi uma combinação de ações variáveis que acabam por enquadrar a missão em quase todos os espectros das atividades de paz e segurança e não apenas como uma “operação de manutenção de paz robusta”, enquadramento original da MINUSTAH.

É bem verdade que nas operações de manutenção de paz robustas, é possível que identifiquemos ações de pacificação e construção da paz concomitantes. Aliás, essas fases raramente ocorrem de forma linear ou sequencial. De fato, a experiência mostrou que elas devem ser vistas como reforçando-se mutuamente, como ocorreu na MINUSTAH, na maior parte do tempo. No entanto, ainda que as fronteiras entre as atividades dessa operação de paz estivessem borradas em muitos momentos, em dois períodos específicos acreditamos que essas fronteiras foram muito bem definidas: o início da missão (representado nesse trabalho pelo 1º. Contingente) e o fim da missão (considerado o período pós- furacão Matthew⁹³, representado neste trabalho pelo 25º. Contingente).

Apesar das operações contemporâneas de manutenção da paz das Nações Unidas serem, por definição, bastante abrangentes, e combinarem uso intenso da força com outras atribuições de caráter mais humanitário, nosso objetivo é demonstrar que a MINUSTAH conforma-se, em dois momentos particulares, com duas definições específicas: a de *Peace Enforcement* (imposição da paz) e de *Peace Building* (construção da paz) e que portanto, a excepcionalidade da atuação desses contingentes nos faz acreditar que a definição de praxe da MINUSTAH somente como operação de manutenção de paz é uma definição incompleta.

Esse capítulo será apresentado em quatro partes. A primeira parte contempla o estabelecimento da missão, a chegada do primeiro contingente e a análise da atuação desse efetivo no tocante ao uso da força e da resolução dos conflitos. Nosso objetivo é demonstrar que a Primeira missão possui as características de uma missão de *Peace Enforcement*. Para isso, utilizaremos relatórios das Forças Armadas, das Nações Unidas e também entrevista que realizamos com o Contra-Almirante (FN) Carlos Chagas Vianna Braga. Almirante Braga atuou inicialmente, entre fevereiro e abril de 2004, como representante da Marinha no planejamento conjunto da preparação da participação brasileira para a atuação no Haiti, coordenado pelo então Estado-Maior de Defesa

⁹³ O décimo quarto ciclone tropical, décima terceira tempestade e segundo grande furacão da temporada de furacões no Atlântico de 2016, o Furacão Matthew formou-se a partir de uma vigorosa onda tropical que se movia para fora da costa africana, em 22 de setembro. Em 28 de setembro tornou-se um furacão categoria 5, atingindo a Jamaica, Cuba, república Dominicana e especialmente o Haiti.

(EMD) do Ministerio da Defesa, em Brasília; posteriormente, foi designado para compor o Estado-Maior Interino da MINUSTAH, como Oficial de Inteligência, integrando assim o primeiro grupo de oficiais brasileiros, que desembarcou em Porto Príncipe, em 22 de maio de 2004 e, com o início efetivo do mandato, assumiu e exerceu por mais de um ano o cargo de Assistente do primeiro *Force Commander*, Gen Div Augusto Heleno Ribeiro Pereira, até regressar ao Brasil em junho de 2005.

A segunda parte retrata a imposição da força através do relatório do processo de pacificação de Bel Air.

Na terceira parte, apresentaremos o momento em que certa estabilidade de segurança foi atingida, para em seguida o país ser assolado pelo terremoto que devastou o país, alterando, a partir de então, o viés de ação das tropas, dando início à fase mais humanitária da missão.

E, para encerrar, na quarta parte, analisaremos a atuação do 25°. Contingente e sua atuação após o furacão Matthew, em setembro de 2016, e demonstraremos, além da conjuntura do final da missão, de caráter rigorosamente distinto do início, que a penúltima missão da MINUSTAH (25°. Contingente) possuía todas as características de uma operação de *Peace Building*. Da mesma maneira, utilizaremos a documentação oficial disponível, além da entrevista com o Capitão Fuzileiro Naval Newton Viana Leal, Oficial de Operações do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais – Haiti (25° Contingente). Antes de embarcar para o Haiti, Capitão Newton Leal ocupava o posto de Comandante de Operações do Batalhão Paissandu, no Rio de Janeiro.

A MINUSTAH foi uma missão bastante singular, principalmente, por que durante os 13 anos em que a missão esteve no Haiti, o processo de pacificação precisou ser refeito por pelo menos quatro vezes, em consequência dos eventos naturais catastróficos. Se pudessemos sugerir à ONU uma nomenclatura própria, somente para essa missão no Haiti, caberia perfeitamente a de “peace remaking”⁹⁴, em referência às reiteradas vezes em que a missão realizou as atividades de imposição da paz/manutenção da paz/construção da paz dentro do mesmo mandato). O trabalho de pacificação, seguido das atividades de manutenção e construção da paz executados pela MINUSTAH precisaram ser refeitos diversas vezes, em alguns momentos literalmente da estaca zero, (como após o terremoto de 2010) chegando mesmo a alterar

⁹⁴ Termo da autora.

substantivamente a rotina operacional da missão em resposta às necessidades urgentes de ajuda humanitária.

Citando alguns exemplos de momentos em que isso ocorreu: em setembro de 2004, logo no início da missão, registrou-se pelo menos 1.330 mortos e 1.056 desaparecidos no Haiti em consequência das inundações causadas pela tempestade tropical Jeanne, que afetou sobretudo a região de Petit Goâve e deixou mais de 300 mil desabrigados. Em julho de 2005, o furacão Dennis deixou 45 mortos, 16 desaparecidos e 15 mil desabrigados na península caribenha. Em outubro e novembro de 2007, a tempestade tropical Noel deixou 64 mortos, 16 desaparecidos e cerca de 20 mil desabrigados no Haiti, colocando mais uma vez em teste a capacidade da missão de conter o caos.⁹⁵

Em meados de 2008, a passagem sucessiva entre agosto e setembro da tempestade tropical Fay, do furacão Gustav, da tempestade tropical Hanna e do furacão Ike resultou na morte de pelo menos 793 pessoas e no desaparecimento de 310, além de milhares de desabrigados.⁹⁶

A pior catástrofe dos últimos 40 anos, sem sombra de dúvida, foi o terremoto de magnitude 7 na escala Richter que atingiu o Haiti em 12 de janeiro de 2010, às 16h53 no horário local (19h53 em Brasília). Com epicentro a 15 km da capital, Porto Príncipe, segundo o Serviço Geológico Norte-Americano, o terremoto foi considerado pelo órgão o mais forte a atingir o país nos últimos 200 anos. Dezenas de prédios da capital caíram e deixaram moradores sob os escombros. Importantes edificações foram atingidas, como prédios das Nações Unidas e do governo do país, devastando o Haiti como nunca na história daquele país. E, por fim, o furacão Matthew, que atingiu a costa haitiana em setembro de 2016, devastando o sul da península.⁹⁷

Até 2016, quando fora lançado o relatório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres intitulado *Pobreza e morte: mortalidade em desastres 1996-2015*⁹⁸, “o Haiti contabilizava 229.699 mortes ao longo dos últimos 20 anos, sendo o país com o maior número de vítimas fatais por catástrofes naturais”⁹⁹, de acordo com o Centre for

⁹⁵ Todos os dados dos eventos climáticos foram obtidos em:
<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/veja-as-principais-catastrofes-naturais-registradas-no-haiti>

⁹⁶ Idem citação anterior

⁹⁷ Idem ibidem.

⁹⁸ *Poverty & Death: Disaster Mortality Report (1996-2015)*. Belgium: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters- CRED, 2015.

⁹⁹ Dados do Relatório.

Research on the Epidemiology of Disasters- CRED (UNISDR, 2015). Segundo o relatório, nenhum país rico aparece nas primeiras posições, o que demonstra que o número de mortes em catástrofes naturais está diretamente relacionado aos níveis de renda e desenvolvimento. Andréia Verdélio, analista da Agência Brasil, descreve que “o desastre mais mortal dos últimos 20 anos foi o terremoto de janeiro de 2010, que matou mais de 220 mil pessoas” (VERDÉLIO, 2016).

Como vimos, a natureza tem sido implacável naquela região e muito contribuiu, ao longo dos 13 anos de atuação da MINUSTAH para agravar a situação de crise social, miséria e violência no Haiti, intensificando o trabalho da missão.

Comentamos anteriormente que as operações de manutenção da paz das Nações Unidas não são consideradas uma ferramenta de imposição, porém, é amplamente entendido pelas Nações Unidas que elas podem usar a força no nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, se agindo em legítima defesa e defesa do mandato. Também sabemos que o Conselho de Segurança concedeu às operações de paz das Nações Unidas mandatos “robustos”, autorizando-as a “usar todos os meios necessários” para impedir o que foram consideradas tentativas violentas de interromper o processo político, proteger civis sob ameaça iminente de ataque físico e / ou ajudar autoridades nacionais na “manutenção da lei e da ordem”.

Todavia, esse capítulo buscará demonstrar que, no contexto da implementação da MINUSTAH no Haiti, não havia paz a ser mantida, pelo contrário, o conflito não só estava vigente como a impossibilidade do governo de controlar as ondas de violência foi a razão pela qual o Governo provisório solicitou a entrada da ONU no país, assim como, ao desembarcarem no Haiti em 2004, o grau de conflito em andamento com que as tropas da MINUSTAH se depararam demandou um nível de uso da força não previsto em um mandato de Peacekeeping. Portanto, por essa razão, a convenção do termo “operação de *manutenção* de paz” figura equivocada.

Parafraseando Priscila Faganello que define que “peace operations seria uma definição “guarda-chuva” que englobaria tanto as UN missions como as non-UN missions” (FAGANELLO, 2013, p40), também defendemos que a definição de “operação de manutenção de paz robusta” se transformou igualmente numa nomenclatura “guarda-chuva”, que atualmente comporta algum uso da força, eventuais negociações pacificadoras, assim como a manutenção da paz depois que o conflito é encerrado, tanto quanto a fase de construção da paz que se torna imperativa para garantir uma paz duradoura. Ou seja, a definição de “operação de manutenção da paz

robusta” acaba por englobar toda e qualquer etapa necessária ao processo de restauração da paz e, por essa razão, entendemos ser demasiadamente abrangente.

- Primeira Missão: da chegada à tomada de Bel Air.

Em 29 de fevereiro de 2004, quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas sancionou a Resolução 1529 (2004) estabelecendo uma Força Multinacional Interina (MIF) e planejando uma missão de paz, o Brasil iniciava o processo de elevar-se ao centro do processo decisório no que dizia respeito ao Haiti e dava o primeiro passo para entrar na operação de paz mais marcante de sua história militar em contexto internacional (FONTOURA; UZIEL, 2017)

Dentro do Conselho de Segurança esperava-se uma atuação direta de operadores brasileiros na elaboração das decisões sobre a futura missão de paz¹⁰⁰. Para isso, o Brasil inseriu-se no Grupo de Amigos do Haiti que era composto pelos quatro contribuintes da MIF além de representantes do Canadá, do Chile, dos EUA e da França. O Brasil tinha duas vantagens que acreditava lhe garantir voz nesse grupo, apesar de ainda não ter tropas no Haiti. Primeiro, um novo biênio no Conselho de Segurança das Nações Unidas havia recém começado, aumentando o interesse dos membros permanentes do Conselho em contribuir com o Brasil para que o país desenvolvesse uma participação proativa na instituição e, ao anunciar que poderia contribuir com tropas para a futura MINUSTAH, a cooperação brasileira tornava-se ainda mais desejável (FONTOURA; UZIEL, 2017).

De acordo com Fontoura e Uziel, pode-se dizer que os EUA, o Reino Unido e a França preferiam um mandato que se igualasse aos mandatos realizados na década de 90, ou seja, ficando as Nações Unidas no país por um tempo mínimo e atuariam, basicamente, na área de segurança pública, reprimindo os grupos paramilitares e gangues. Já o Brasil, o Chile, a Argentina e outros países da América Latina, segundo os autores, defendiam a implementação de uma missão que favorecesse a atuação nas raízes da crise haitiana (questões sociais e de desenvolvimento), sendo a segurança

¹⁰⁰ É habitual no CSNU atribuir a um país a responsabilidade de iniciar propostas de texto sobre tópicos específicos. No momento da criação da MINUSTAH, chamava-se a isso *lead country*, e a temática “Haiti” cabia aos EUA. Posteriormente, aderiu-se à nomenclatura *penholder*.

Ver:http://www.securitycouncilreport.org/monthlyforecast/201610/in_hindsight_the_security_council_penholders.php, (Acesso em 27/Jul/2018).

apenas mais um aspecto inerente à missão. Em outras palavras, “havia uma convergência de interesses quanto à necessidade de mandar ao Haiti uma missão de paz, mas não quanto às características que ela deveria ter”(FONTOURA; UZIEL, 2017, p11).

Enquanto os EUA operavam com base em seu incomparável peso militar e econômico, os países latino-americanos, em particular o Brasil, usavam os trunfos da contribuição com tropas e apoio regional para fortalecerem suas posições negociadoras (UZIEL, 2015, p210-212)

O resultado dessas preferências distintas no Conselho de Segurança sobre o mandato pode ser visto na questão referente ao Capítulo VII e a temas de desenvolvimento da Resolução 1542, de 2004. Ainda segundo os Uziel e Fontoura, os EUA desejavam incorporar uma referência ao Capítulo VII da Carta, sinalizando a primazia das questões de segurança na missão, além da autorização para uso da força, se necessário. O Brasil, por sua vez, optava por limitar essa referência somente a parte do mandato relativa à restauração da ordem (parágrafo 7, seção 1, “Secure and Stable Environment). Fontoura e Uziel (2017) afirmam que “o contrário do que argumentam os que veem uma rejeição brasileira às missões do Capítulo VII, de imposição da paz, o que estava em jogo era a sinalização política sobre a natureza da MINUSTAH” (p11).

O que o Brasil desejava introduzir no texto – incluído, afinal, de modo diluído nos parágrafos 13, 14 e 15 – era o apoio à reconstrução e ao desenvolvimento do Haiti, onde se acreditava residirem as causas profundas da instabilidade. Enquanto os EUA se opunham por preferir o mandato de segurança, o Secretariado e países como a Rússia não viam por que uma missão de paz deveria preocupar-se com desenvolvimento (KENKEL, 2013 apud FONTOURA, UZIEL, 2017, p11).

Estabelecida a missão, a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), tinha como finalidade restaurar a ordem no Haiti, lesada após um período de intensos conflitos e crise social. Os objetivos iniciais da missão, em linhas gerais, foram: estabilizar o país, pacificar e desarmar grupos guerrilheiros e rebeldes, promover eleições livres e colaborar na reconstrução do desenvolvimento institucional e econômico do Haiti. Como ressalta Mendonça (2017), pela primeira vez, desde 1994, o Brasil liderava o componente militar de uma missão de paz da ONU.

Apesar da posição inicial do país ser refratária a um mandato pautado no Capítulo VII da Carta, ao chegarem ao Haiti, “a constatação da preponderância das questões de segurança na missão foram tornando-se mais consistentes para a liderança do mandato brasileiro” (MENDONÇA, 2017, p59). A capital, Porto Príncipe, estava dominada por gangues. Em 200 anos de história, apenas um presidente havia terminado o mandato, o mesmo que acabava de ser deposto. Diversos problemas sociais ampliavam ainda mais a situação calamitosa do país mais pobre do mundo. Como ressalta Marcos Venício Mendonça, “o Haiti havia extinguido suas Forças Armadas e milhares de ex-soldados levaram suas armas para casa e de posse delas promoviam todo tipo de desordem com a população que já era assombrada pela lembrança dos Tontons Macoutes”¹⁰¹ (MENDONÇA, 2017, p59).

Apesar da resistência brasileira ao uso da força, Braga (2015) afirma que a MINUSTAH foi estabelecida, em 2004, sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Para ele, naquela época, as noções de “manutenção da paz robusta” e do uso da força em defesa do mandato já eram muito familiares dentro da ONU, especialmente entre os planejadores do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU. Embora esses dois conceitos só se tornassem oficiais, em 2008, com a aprovação da Doutrina Capstone (NAÇÕES UNIDAS, 2008b), foram extensivamente discutidos e aplicados, pelo menos desde a publicação do Relatório Brahimi, em 2000 (UNITED NATIONS, 2000).

Pode-se argumentar que a concepção do mandato da MINUSTAH foi profundamente influenciada pelas noções de manutenção da paz robusta e do uso da força na defesa do mandato. Os planejadores do DPKO certamente esperavam que a MINUSTAH enfrentasse desafios e usasse a força. Consequentemente, a MINUSTAH, sem surpresa, fez uso frequente do uso da força, tanto em defesa própria quanto na defesa de seu mandato, especialmente durante seus primeiros três anos (BRAGA, 2015, p164).

¹⁰¹ Tontons Macoute, lembremos, era a temida polícia política da “Dinastia Doc”, período iniciado em 1957, quando François Duvalier (Papa Doc) vence as eleições e cria uma violenta organização paramilitar, já descrita no capítulo 1, os Tonton-Macoute. Em 1971, Papa Doc designa seu filho, Jean-Claude Duvalier (Baby Doc), para assumir o cargo de presidente vitalício. Baby Doc dá continuidade ao violento regime do pai e segue levando o Haiti a situações extremas. O ano de 1986 marca o fim da Dinastia Doc, quando Baby Doc é derrubado por uma revolta popular e foge do Haiti, exilando-se na França, retornando ao Haiti em 2011. Somente em 2013, ativistas tentam levá-lo a julgamento por abusos durante seu governo.

A realidade caótica enfrentada pelas tropas brasileiras ao chegarem em 29 de maio de 2004 a Porto Príncipe corroborava com a política distorcida vigente por vários anos, em que “o Estado Haitiano pareceu ter-se extinguido, cedendo espaço a uma situação extremamente fragilizada, repleta de pessoas miseráveis e de instituições falidas” (VIEIRA NETO, 2017, p16). O país tornou-se palco de transgressões, violência e crimes transnacionais (como tráfico de armas) que contaminaram a ordem, arruinaram a credibilidade nacional, paralisaram o progresso e subverteram profundamente os valores do povo, segundo Vieira Neto.

Essa realidade transformou o Haiti num país em permanente conflito de grupos populares rivais, como gangues e grupos paramilitares, sem forças antagônicas. Além disso, contava-se também com uma massa popular de oito milhões de descontentes e sem expectativas de um futuro melhor. Diversos fatores contribuíam para esse estado de coisas, como descreve Vieira Neto :

(...) o governo, inerte, insensível e odiado; a polícia, despreparada e corrupta; e a situação política, cuja tendência mais visível parecia indicar o continuismo do que a história do país assinala, ou seja, dirigentes despreparados e sem vocação democrática. Agregava-se, ainda, o descaso do governo em relação aos ex-militares, desativados em 1994, sem qualquer medida compensatória de direitos adquiridos e um descontrole sobre armas militares (VIEIRA NETO, 2017, p18).

As reações à ação da ONU, que no início pareciam representar parte da solução, variavam entre a indiferença e o descrédito popular, muito em decorrência dos desdobramentos das cinco missões anteriores no país, já citadas no capítulo 1, que não apresentaram resultados concretos que garantissem uma mudança substancial nessa realidade tampouco a continuidade da vida nacional de forma autossuficiente, consistente e segura, ainda de acordo com Vieira Neto (2017).

Nesse cenário, em 1º. de junho de 2004 chegava a Brigada Brasileira de Força de Paz, comandada pelo General-de-Brigada Américo Salvador de Oliveira, integrada por aproximadamente 1.200 militares. O Contingente Brasileiro (CONTBRAS) chegou ao país caribenho com 958 homens do Exército, organizados em um Comando de Brigada, com seu Estado-Maior e um Batalhão de Infantaria, além de um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais, com 234 homens. O total do CONTBRAS I foi de 1.202 homens (MENDONÇA, 2017, p58). Segundo o DPKO (Departamento de Operações de Manutenção da Paz), o prazo entre a aprovação do mandato (30 de abril de 2004) e a

chegada das primeiras tropas foi um dos mais curtos da história da ONU. Com exceção da força chilena, que já estava presente como parte do MIF-H e transferida para a MINUSTAH, outros contingentes começariam a chegar mais de um mês depois (BRAGA, 2015).

Um dado relevante nesse início refere-se ao cronograma da implantação da missão. Segundo o Contra-Almirante Braga, esse cronograma foi muito lento, o que criou uma grande falha de segurança, já que as tropas no campo estavam sob pressão de diferentes grupos armados. Após a implantação da MINUSTAH, os principais grupos armados ativos no Haiti foram: gangues criminosas, os chimères (milícias politicamente orientadas), os rebeldes e os ex-militares. As fronteiras entre esses grupos não eram muito claras e, ocasionalmente, havia muitas interseções e interconexões entre elas (BRAGA, 2015, p163-165)

Se por um lado o rápido deslocamento do contingente brasileiro permitiu que a ONU pudesse cumprir o cronograma que havia sido imposto pelos EUA, liberando as forças da MIF para retorno aos seus países de origem e para atuar em outros compromissos; por outro lado, verificamos que a mesma ONU foi excessivamente lenta na obtenção de tropas de outros países-membros. Como consequência desta lentidão, a MINUSTAH, quando substituiu a MIF, tinha efetivo inferior a metade do efetivo daquela força, o que representava apenas 20% do efetivo total de 6.700 militares autorizado no mandato. O efetivo da MINUSTAH só superaria o da MIF cinco meses depois, ao final de novembro de 2004. Quanto ao efetivo máximo autorizado, este jamais seria atingido no decorrer do primeiro ano da missão (BRAGA, 2017, p38)

Essa situação obrigou a Força de Paz a atuar, durante diversos momentos críticos e por um relevante período, com um efetivo muito aquém do que havia sido planejado. Isso causou sérios impactos na própria credibilidade da missão, que, segundo Braga, muitas vezes era vista pelos haitianos “como não possuindo meios suficientes para cumprir seu mandato”, além de acarretar em grande pressão sobre o contingente brasileiro naquela ocasião (BRAGA, 2017, p38). Quando a situação no campo começou a se deteriorar, a força militar da missão simplesmente não tinha ativos suficientes para reverter o cenário.

Em setembro de 2004, a situação no Haiti ficou ainda mais crítica, com diversas ações violentas ocorrendo em diferentes áreas, principalmente em consequências da tempestade tropical Jeanne, que inundou a cidade histórica de Gonaives, exigindo um tremendo esforço humanitário por parte da missão. Durante os períodos mais difíceis, a

força militar escoltou centenas de comboios humanitários e proporcionou segurança a centros de distribuição de alimentos, em apoio a agências humanitárias ¹⁰² (BRAGA, 2015, p166; KAWAGUTI, 2006).

Jeanne foi o nome do furacão que matou quase 4 mil pessoas em Gonaives. A catástrofe começou como uma tempestade tropical, que provocou o deslocamento emergencial de mais de 13 mil pessoas de Porto Rico e da República Dominicana. A tempestade tropical se transformou em furacão apenas no Haiti, com ventos de velocidade superior a 120 quilômetros por hora. A devastação atingiu principalmente o norte do país – nas províncias de Artibonite, Nord-Quest e Nord onde ficam as cidades de Port de Paix, Cap-Haitien e Gonaives – em 18 de setembro de 2004. A data marca a independência do Chile e era comemorada pelo seu embaixador no acampamento das forças chilenas em Cap-Haitien. O general Heleno e o comandante do contingente do Chile almoçavam numa das dezenas de barracas de campanha quando a chuva chegou, com muito vento, por volta das 14h30 (KAWAGUTI, 2006, p37) (...) As viagens humanitárias do Brasil e das organizações não governamentais para aquela região continuaram por quatro meses e foram suspensas gradativamente, com a finalidade de não tornar a população dependente dos donativos. Mas o drama de Gonaives estava longe do fim. (KAWAGUTI, 2006, p44)

Piorando esse contexto, Braga afirma que os diversos grupos armados que tinham sido, em certo sentido, menos ativos devido à presença do MIF-H, começaram a se tornar mais violentos, criando um sentimento de maior insegurança em todo o país e especialmente na capital, Porto Príncipe . Sobre esse momento, o Contra-Almirante. Braga narra em entrevista que testemunhou pessoalmente as pressões exercidas por alguns países, especialmente os Estados Unidos, o Canadá e a França, que pressionavam ativa e intensamente por um uso mais agressivo e proativo da força. Segundo Braga, essa pressão foi ostensiva e exercida de diversas formas: diligências diplomáticas, visitas frequentes e conversações militares / diplomáticas, entre outras. (BRAGA, 2010, p721; ABDENUR, 2008). Braga afirma também que testemunhou pessoalmente as pressões exercidas no campo, durante numerosas audiências de visitantes com o

¹⁰² Sobre o Jeanne, Ver o Capítulo Armadilha no deserto, pg34 a 44 do livro *A República Negra: Histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti* , de Luis Kawaguti. Em seu livro, Kawaguti faz um relato emocionante da passagem do Jeanne pelo sul da península e descreve de maneira muito tocante tanto a situação desesperadora de calamidade pública como também as consequências em termos de aumento da violência em decorrência dessa tragédia.

Comandante da Força ou com o Representante Especial do Secretário-Geral que comanda a missão (BRAGA, 2010b, p.721).

Por outro lado, as tropas da MINUSTAH, por muitas razões, não estavam dispostas a usar a força. Primeiro, em virtude do já mencionado número de tropas criticamente baixo, não encorajando ações muito vigorosas por parte da liderança da MINUSTAH, que se reservava a manter uma presença mínima, naquele momento. Em segundo lugar, a maioria das tropas veio de países latino-americanos e, particularmente para os brasileiros, foi mais difícil adaptar-se a operar sob o Capítulo VII, uma vez que a última grande experiência de manutenção da paz do Brasil fora uma operação clássica do Capítulo VI, em Angola, como um país contribuinte de tropas (TCC).¹⁰³

Em terceiro lugar, houve também uma comprometida pressão de diferentes organizações de direitos humanos que atuavam no Haiti, condenando qualquer uso de força, com fortes acusações contra a MINUSTAH, até mesmo ameaçando trazer acusações contra o Force Commander no Tribunal Penal Internacional. Finalmente, havia também uma grande preocupação em relação a possíveis baixas civis inocentes.¹⁰⁴

A MINUSTAH, atormentada por um número crítico de tropas, lutou para manter a presença mínima e a capacidade de patrulhamento nas partes mais críticas do país, para ajudar no esforço humanitário e reagir às ameaças de segurança mais desafiadoras. Somente até o final do ano, os números da MINUSTAH atingiram um nível mais confortável, permitindo que a missão operasse de forma mais pro-ativa (BRAGA, 2015, p167).

[A partir de dezembro de 2004, pois, pode-se mencionar que muitos aspectos convergentes contribuíram para a modificação da postura da MINUSTAH em relação aos grupos armados. Entre eles, os mais importantes foram: (BRAGA, 2015, p168; VIEIRA NETO, 2017, p19)

- 1) O número de tropas atingiu 90% do teto autorizado, permitindo uma postura mais diligente; a liderança da MINUSTAH já havia obtido uma compreensão mais clara do cenário haitiano;
- 2) As tropas adaptaram-se lentamente ao Capítulo VII e suas respectivas regras de engajamento;

¹⁰³ Entrevista em anexo.

¹⁰⁴ Entrevista em anexo.

- 3) Grupos armados estavam ficando cada vez mais ousados, desafiando diretamente o Governo de Transição do Haiti (TGoH) e a autoridade da MINUSTAH;
- 4) O fortalecimento de grupos adversos de diferentes categorias, inclusive com ex-militares, como consequência da ausência de uma força policial local bem estruturada e capaz de acrescentar qualquer contribuição determinante.
- 5) O aumento da precariedade da infraestrutura do país, em virtude da tempestade Jeanne, afetando substancialmente a circulação, o recebimento de meios externos e as comunicações;
- 6) Houve uma crescente percepção de insegurança nas principais cidades; e, conseqüentemente, houve uma pressão crescente da ONU, do governo de transição do Haiti e dos países já mencionados para um uso mais robusto da força pela MINUSTAH.

Deste modo, no final de 2004, a Força Militar passou a realizar várias operações de grande porte contra estes grupos, em terreno urbano, principalmente contra gangues armadas que atuavam nos bairros populares. A grande preocupação durante tais operações sempre foi evitar baixas na população civil, uma vez que o 1º. Contingente brasileiro passou a recorrer ao intenso uso da força para se contrapor aos atos de grupos hostis (BRAGA, 2015; CAVALCANTE, 2009).

Nesse momento, o aparato estatal de segurança estava quase falido e a PNH estava em processo de desintegração e elevada politização em torno da figura do ex-Presidente Jean-Bertrand Aristide. Gangues locais e grupos de ex-militares armados controlavam áreas consideráveis das maiores cidades do país e chegavam mesmo a atuar ilegalmente como forças locais de segurança. Em um alarmante contraste, estimava-se que 25 mil pessoas estariam envolvidas com os grupos armados, enquanto a PNH dispunha de um efetivo de apenas 3.500 policiais (CAVALCANTE, 2009)

Antes do final de 2004, a MINUSTAH realizaria duas operações principais contra grupos armados distintos: a primeira era uma operação contra gangues em Cité Soleil (Operação Liberté) e a outra consistia em uma invasão contra um antigo grupo militar, que ocupara a casa do ex-presidente Aristide em Tabarre (BRAGA, 2015, p168).

A Operação Liberté foi uma operação deliberada combinada em nível de brigada¹⁰⁵, que empregava um batalhão do Brasil e outro da Jordânia, visando grupos criminosos que operavam em Cité Soleil, a maior favela de Porto Príncipe, capital haitiana. No final de 2004, Cité Soleil configurava o reduto mais importante de algumas gangues criminosas e era a área mais perigosa da cidade. Braga narra em entrevista que durante a operação houve fogo intenso de ambos os lados. A operação contribuiu para estabilizar a situação em Cité Soleil, embora apenas por um curto período de tempo (BRAGA, 2015, SANTOS, s.d).

Concomitante à operação na favela de Cité Soleil, um grupo de ex-membros do exército do Haiti, desafiando o governo, tomou a casa do ex-presidente Jean-Bertrand Aristide. Naquela ocasião, o TGoH (Governo de transição) considerou esse ataque inadmissível e exigiu uma resposta imediata da MINUSTAH.

Depois de cercar a casa e negociar por dois dias, a MINUSTAH decidiu retomar usando a força. A operação foi realizada com sucesso pelos fuzileiros navais brasileiros. A MINUSTAH exibiu uma demonstração de força, com as principais armas de um batalhão de infantaria, incluindo blindados de transporte de pessoal blindados (APC), armas antitanque e metralhadoras. No entanto, nenhum tiro foi de fato disparado durante a operação. Depois que o portão principal foi explodido por uma carga de explosivos C4, os ex-militares decidiram se render (BRAGA, 2015, p169)

Como consequência direta desse cenário, o componente militar da MINUSTAH, que já vinha “atuando nas mais diversas atividades que englobavam quase todo o espectro dos conflitos armados, passou a realizar operações militares de grande envergadura, que reuniam muitas das características *de operações de guerra*” (BRAGA, 2017, p38).

Relembrando o que define a Doutrina Capstone (2008) “a manutenção da paz é uma técnica destinada a *preservar a paz*, por mais frágil que seja, *onde os combates tenham sido interrompidos*, e para auxiliar na implementação de acordos alcançados pelos pacifistas (CAPSTONE DOCTRINE, 2008, p18). Logo, ainda que a realidade do ambiente internacional tenha dado origem a uma nova geração de operações de manutenção da paz chamadas “multidimensionais”, caracterizadas por um ambiente

¹⁰⁵ Segundo o dicionário Aurélio: Brigada é uma unidade militar relativamente grande que apoia os combates ou providencia auxílio administrativo à tropa.

particularmente desafiador, onde frequentemente a capacidade do Estado de fornecer segurança à sua população e manter a ordem pública esteja fraca, e ainda se identifique “violência em andamento em várias partes do país, implicando no emprego de uma combinação de capacidades militares, policiais e civis para apoiar a implementação do acordo de paz” (CAPSTONE DOCTRINE, 2008,p24), como descrito nas características das operações de manutenção de paz multidimensionais; ainda assim torna-se passível de questionamento o quanto de uso de força (para assegurar o cumprimento do mandato e a própria credibilidade da missão) demarca o limite do que é uma operação de peacekeeping robusta e quando a intensidade dessa força passa a caracterizar uma peace enforcement. Como declara Braga em entrevista: “a latitude do uso da força em auto-defesa e na defesa do mandato é, ainda que só na defesa do mandato, muito imprecisa”¹⁰⁶.

Pela própria denominação da missão, interpretamos que em uma situação de manutenção da paz, a paz (ou pelo menos a ausência de guerra) foi restabelecida; um cessar-fogo está em vigor. Isso significa que a tarefa dos mantenedores da paz é manter essa paz. E, ainda que existam conflitos, não há guerra; o uso da força corresponde somente à autodefesa e preservação da missão. Em contraste, “um executor ou impositor da paz contempla um estado de combate; sua tarefa é fazer cessar esse combate com a força necessária para isso” (SNOW,1993, p20). Para nós, esse contraste define a fundamental distinção de um conceito para o outro, e evidencia a exata diferença do uso da força na primeira missão para o restante da MINUSTAH.

Braga elenca as principais atividades desenvolvidas pela Força Militar no Haiti como: Patrulhas diurnas e noturnas, a pé, motorizadas e mecanizadas; Escolta e segurança de comboios de ajuda humanitária; Proteção aproximada de autoridades, incluindo a segurança pessoal do Primeiro Ministro e a segurança do Palácio Presidencial; Segurança de instalações consideradas sensíveis pelo governo do Haiti ou pela MINUSTAH, incluindo o porto e o Conselho Eleitoral Provisório (CEP); Segurança de grandes eventos, como o jogo de futebol Brasil x Haiti e o carnaval haitiano; Pontos de bloqueio, pontos fortes e pontos de controle; Controle, acompanhamento e proteção de manifestações populares; Operações conjuntas com a PNH (Polícia Nacional do Haiti) e com a UNPOL (Polícia da ONU), incluindo pontos de controle e patrulhas; Ações humanitárias em emergências; Negociação para evitar

¹⁰⁶ Entrevista em anexo.

conflitos; Recuperação de prédios públicos ocupados ilegalmente pelos ex-militares (BRAGA, 2017, p39). E defende, categoricamente, que todo o nível de força utilizado na MINUSTAH, para garantir a execução dessas atividades, estava em exata consonância com os procedimentos esperados e permitidos em uma operação de manutenção de paz robusta.

Acreditamos, contrariamente, que todas essas atividades (consonantes a uma operação de manutenção da paz) só ocorreram após a realização de operações militares de grande porte, onde se utilizou alto grau de força, em situações de confronto violentas, contra os grupos opositores à missão, gangues armadas, ex-militares e paramilitares que atuavam nos bairros e favelas populares. Ou seja, após a imposição da paz.

Apesar de alguns debates e resistências, especialmente no âmbito diplomático, quanto à atuação do Brasil em operações amparadas no Capítulo VII e que envolvem o uso da força, é indiscutível que as tropas brasileiras na MINUSTAH atuaram em todo o espectro das operações militares e fizeram intenso uso da força na defesa do mandato, especialmente nos anos iniciais da missão (BRAGA, 2017, p42).

Dito isto, consideramos caracterizada a noção de Peace Enforcement, compreendendo essa modalidade de operação de paz segundo a concepção de que “imposição da paz implica a interposição física das forças armadas para separar os combatentes em andamento e para criar um cessar-fogo que não existe”, diferentemente do “conceito de manutenção da paz, que envolve o monitoramento e o cumprimento de um cessar-fogo acordado por dois ou mais ex-combatentes e prosseguindo em uma atmosfera onde existe a paz” e onde os ex-combatentes preferem o mínimo de paz à guerra continuada (SNOW, 1993, p7).

A imposição da paz implica a interposição física das forças armadas para separar os combatentes em andamento e para criar um cessar-fogo que não existe. Boutros-Ghali¹⁰⁷, por outro lado, usa o termo para se referir a ações para impedir que um cessar-fogo seja violado ou restabelecer um cessar-fogo fracassado. É uma diferença sutil, mas implica a existência de alguma vontade pela paz. A versão americana retrata de maneira mais realista outro assunto, muito mais difícil. Por definição, em uma situação para a qual a imposição da paz é uma resposta potencialmente apropriada, a guerra e não a paz descrevem a situação, e um ou mais combatentes a preferem dessa maneira. Isto significa que, ao contrário dos mantenedores da paz, os agentes de paz não são frequentemente bem recebidos por um ou por qualquer lado

¹⁰⁷ Boutros-Ghali, An Agenda for Peace, 1992, pp. 26-27.

(s). Pelo contrário, eles são lutadores ativos que devem impor um cessar-fogo que seja combatido por um ou ambos os combatentes; no processo, a neutralidade que distingue os mantenedores da paz provavelmente será perdida (SNOW, 1993, p7)¹⁰⁸

- Bel Air: configurando a imposição da paz.

Em meados de 2005, o ambiente era temerário, as autoridades da MINUSTAH e das Nações Unidas, em Nova Iorque, tinham dúvidas quanto às condições de segurança para a realização de eleições, ainda naquele ano, e o Conselho de Segurança não estava seguro com respeito à extensão do mandato. Nas áreas mais pobres da cidade, as denominadas “forças adversas” (nomenclatura militar para as gangues, grupos paramilitares e demais spoilers) conduziam ações violentas diárias contra as tropas brasileiras e contra a Polícia Nacional do Haiti (PNH), praticando roubos, sequestros, estupros, matando inocentes e grupos rivais, segundo descreve Kawaguti (2006).

Com acesso às informações específicas da atuação brasileira, Miranda (2017) relata que a área de operações do contingente brasileiro era muito abrangente. Nesse tempo, incluía os bairros de Bel Air, Delmas 2, Solino e Ticherry, área de atuação dos *chimères*¹⁰⁹ além de outras facções que representavam a resistência às forças legais (Governo Interino e MINUSTAH). Essa região era considerada vital para o sucesso da MINUSTAH, não somente por ser a área que concentrava o maior número de ações criminosas, mas principalmente por sua proximidade dos centros político e econômico da cidade, além de serem os bairros de responsabilidade das tropas brasileiras. Naquele

¹⁰⁸ Livre tradução de: “Peace-enforcement entails the physical interposition of armed forces to separate ongoing combatants to create a cease-fire that does not exist. Boutros-Ghali, on the other hand, uses the term to refer to actions to keep a cease-fire from being violated or to reinstate a failed cease-fire.¹⁴ It is a subtle difference, but it does imply the existence of some will for peace. The American version more realistically portrays another, far more difficult matter. By definition, in a situation for which peace-enforcement is a potentially appropriate response, war and not peace describes the situation, and one or more of the combatants prefer it that way. This means that, unlike peacekeepers, peace enforcers are often not welcomed by one or either side(s). Rather, they are active fighters who must impose a cease-fire that is opposed by one or both combatants; in the process, the neutrality that distinguishes peacekeepers will most likely be lost”.(SNOW, 1993, p7)

¹⁰⁹ *Chimères* eram gangues que viviam nas favelas haitianas, como Cité Soleil e Bel Air, estorquindo dinheiro por meio de atos ilegais, controlando o espaço público e garantindo apoio ao ex-presidente Aristide. São mais um exemplo dos muitos grupos paramilitares que existiram na história haitiana, como os Tonton Macoute do Presidente Francois Duvalier (GIRARD, 2010).

tempo, Cité Soleil, outro foco de ações criminosas, não era responsabilidade do Brasil (MIRANDA, 2017, p52).

No dia 30 de setembro de 2004, ainda durante o primeiro contingente, e aniversário do golpe que retirou Aristide do poder em 1991, partidários do ex-Presidente, estabelecidos há anos em Cité Soleil, iniciaram uma série de protestos na capital, “terminando com a morte de mais de 10 pessoas e com a decapitação de três policiais, o que os levou a batizar o movimento de “Operação Bagda”, numa alusão à maneira como eram mortas pessoas no Iraque”(MIRANDA, 2017, p52). Durante essa operação, em Bel Air, Miranda relata que inúmeros carros e casas foram queimados, pessoas foram agredidas e expulsas de suas casas e muitas fugiram espontaneamente, deixando o bairro, literalmente, sob a autoridade dessas gangues de *chimères*. A partir de então, não era permitida a passagem de veículos particulares nem mesmo transporte público, carros eram queimados e utilizados como barricadas além do fechamento o comércio e de escolas (KAWAGUTI, 2006). “As tropas só conseguiam circular munidas de carros blindados para enfrentar as guangues envolvidas com o tráfico de drogas e distúrbios políticos” (SALVADOR, 2010, p3). Bel Air “passou a ser uma espécie de santuário de ações ilícitas, particularmente para o esconderijo de pessoas, armas, munições e carros roubados e para cativeiros de sequestrados” (MIRANDA, 2017, 52). Porto Príncipe passou a ter outro importante foco de atuação dos *chimères*, ao lado de Cité Soleil.

Como Bel Air localiza-se no coração de Porto Príncipe, essas forças adversas tinham influência em praticamente toda a cidade. De seus locais de homizio, os grupos levavam o medo à região do Palácio Nacional, onde era comum escutarem-se disparos durante o dia e a noite, ao centro comercial, onde um mercado foi incendiado em maio de 2005, matando inúmeras pessoas carbonizadas, à região do porto e até aos bairros residenciais mais distantes. Era impossível dissociar os *chimères* de certa resistência política, em nome do ex-presidente Aristide, mas cada vez mais tinham motivações econômicas, capitaneando sequestros, assaltos e roubos, além de assassinatos e outros atos de violência (GIRARD, 2010; KAWAGUTI, 2006 apud MIRANDA, 2017, p52).

Com uma fuga em massa do presídio em março de 2005, a situação passou a se agravar em maio, atingindo níveis insuportáveis no início de junho, espalhando um clima de insegurança pela cidade e colocando até mesmo a missão em risco, visto que essa situação comprometia a realização das eleições, já previstas no mandato da missão

para aquele ano. “O Lavalas e os *chimères* diziam que não haveria eleições sem Aristide, e estes ameaçavam de morte aqueles que obtivessem o título de eleitor” (MIRANDA, 2017, p52).

Nesse contexto, compreendemos que o recurso que a MINUSTAH tinha para controlar essa situação era usar a força para liberar vias bloqueadas pelas gangues e agir contra grupos armados que vitimavam civis em sua área de responsabilidade. Tanto Miranda (2017) quanto Kawaguti (2006) narram que cada vez que as bases desses grupos eram identificadas, as tropas da missão, em conjunto com a Polícia Nacional Haitiana, organizavam operações a fim de desmontar as forças desses grupos, efetuar a prisão de bandidos e eliminar a unidade do grupo. “Nas primeiras ações, a resistência dos *chimères* foi intensa, principalmente no momento de se estabelecer o cerco, o que deu origem a intensos tiroteios, sempre em áreas amplamente humanizada”¹¹⁰ (MIRANDA, 2017, p53). Entre dezembro de 2004 e junho de 2005, ocorreram 68 ataques contras às tropas brasileiras em Bel Air, sendo que, em 48 deles, resultaram em intenso tiroteio e dezenas de mortos.¹¹¹

Os grupos oponentes foram desarticulados, inicialmente, por meio de grandes operações de cerco e vasculhamento, nas quais as forças adversas sofreram pesadas perdas e passaram a temer a tropa brasileira. Os resultados obtidos na grande Operação Punho de Aço, em 06 de julho de 2005, em Cité Soleil, encabeçada pelo Brasil, da qual resultou a morte do grande líder Dread Wilme, também influenciaram sobremaneira nas condições para a mudança de fase em Bel Air. Em seguida, o batalhão ocupou sete pontos fortes no coração de todas as áreas de influência dos diversos grupos armados. Em cerca de dois meses de intenso combate em Bel Air, atingiu-se um nível de segurança que permitiu que o batalhão mudasse sua postura estratégica e partisse para a estabilização e pacificação total do bairro (MIRANDA, 2017, p55)

Após a pacificação de Bel Air, as lideranças da MINUSTAH perceberam a necessidade do apoio de outras instituições para que a população confiasse totalmente na missão. O bairro, que agora oferecia relativa segurança, ainda era desprovido de qualquer presença do Estado, como infraestrutura (eletricidade, transporte público, coleta de lixo), escolas em funcionamento, policiamento, saneamento básico e, postos

¹¹⁰ Miranda se refere às favelas e bairros da periferia onde se encontra o maior número de habitantes/civis.

¹¹¹ Idem, 2017, p53.

de saúde. Nesse momento começam os contatos com os civis do governo, das Nações Unidas e de ONGs (como Médicos sem Fronteiras e Viva Rio, por exemplo). Dessa forma, somando-se à presença militar, civis iniciaram uma série de iniciativas que impulsionaram definitivamente o bairro em direção à estabilidade.

Essa narrativa demonstra, de maneira sintética, que as atividades de manutenção da paz e mesmo de construção de uma paz mais duradoura só tiveram início após o período de confronto violento entre a missão e os spoilers, validando nosso argumento de que a paz precisou ser imposta.

Ademais, importante registrar que a imposição da paz, legitimada como atividade das operações de paz ou mesmo uma prática dentro das operações de manutenção da paz, está sendo cada vez mais aceita pela comunidade internacional e, por que não afirmar, defendida pela própria ONU como uma resposta eficiente e necessária para o cumprimento das missões de peacekeeping atuais, frente à realidade cada dia mais violenta dos confrontos. Já em 2004 foi uma realidade e a cada ano tem se tornado mais presente nas ações das Nações Unidas.

Acertar a dose precisa de ação militar no contexto de uma operação de paz é bastante difícil. O nível de força utilizada em ambos os lados dos conflitos tem recrudescido de maneira indubitável. Não sem razão a diplomacia brasileira sugeriu os princípios centrais da Responsabilidade ao Proteger (RwP), pensados para complementar os princípios do conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P), buscando medidas que impedissem o mau uso do conceito de R2P, empregados por para outros fins que não a proteção de civis. Por outro lado, o último relatório das Nações Unidas sobre a atuação dos peacekeepers em missões de paz, dirigido pelo Secretário Geral da ONU e coordenado pelo general brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, publicado em 19 de dezembro de 2017, ao analisar a atuação dos capacetes-azuis nas missões de paz da ONU, recomenda “mudanças de mentalidade dos oficiais de missões de paz, que devem abandonar posturas excessivamente defensivas e responder com uso da força, quando necessário” (SANTOS CRUZ, 2017, Executive Summary).

Esse relatório foi publicado como um exercício para pensar erros e acertos, além de estratégias para se lidar com as situações de alto risco que muitas das vezes os militares das missões de paz enfrentam. O relatório conclui, por exemplo, que após anos de recordes de violência contra a ONU, em 2017 foram registradas as mortes de 57 capacetes-azuis em serviço, o maior número de mortes de militares, em missões de paz, já registrado em um ano (SANTOS CRUZ, 2017, p1) Segundo a ONU, desde 1948,

mais de 3,5 mil funcionários de missões de paz perderam suas vidas no exercício de suas funções. Dessas mortes, 943 foram causadas por atos de violência contra soldados da ONU. Desde 2013, presenciou-se um recrudescimento de ataques violentos contra militares, contabilizando 195 mortes, o que seria outro número recorde para um período tão curto. Segundo o relatório:

A manutenção da paz é uma atividade arriscada. Um certo número de baixas pode ocorrer (...) as Nações Unidas e os países que contribuem com tropas e policiais precisam se adaptar a uma nova realidade: o capacete azul e a bandeira das Nações Unidas não oferecem mais proteção “natural”. Ambientes de manutenção da paz agora apresentam grupos armados, terroristas, crime organizado, gangues de rua, exploração criminosa e política e outras ameaças. A era da manutenção da paz no estilo “Capítulo VI” acabou, mas as Nações Unidas e os países que contribuem com tropas / polícias são, de um modo geral, ainda dominados por uma “síndrome do capítulo VI”. Se a ONU e o países contribuintes com tropas não mudarem sua mentalidade, assumirem riscos e mostrarem disposição para enfrentar esses novos desafios, eles estarão conscientemente enviando tropas para o caminho do perigo (SANTOS CRUZ, 2017, p4).¹¹²

Santos Cruz sugere que para melhorar a segurança, as missões devem identificar ameaças à sua segurança e tomar a iniciativa, usando todas as táticas, para neutralizar ou eliminar as ameaças. “As missões devem ir onde a ameaça está, para neutralizá-la. Esperar em uma postura defensiva só dá liberdade às forças hostis para decidir quando, onde e como atacar as Nações Unidas” (SANTOS CRUZ, 2017, p5). Além disso, segundo Cruz, “as forças hostis não entendem uma língua que não seja força. Para impedir e repelir ataques e derrotar os atacantes, as Nações Unidas precisam ser fortes e não ter medo de usar a força quando necessário”¹¹³. O Relatório conclui que as Nações Unidas devem atualizar a interpretação dos princípios básicos da manutenção da paz de modo que as tropas não vejam os princípios como restrições à iniciativa e ao uso da força. Os princípios devem, pois, esclarecer que em áreas de alto risco com

¹¹² Livre tradução de: “Peacekeeping is a risky activity. A certain number of casualties may occur (...) the United Nations and Troop- and Police-Contributing Countries need to adapt to a new reality: The blue helmet and the United Nations flag no longer offer “natural” protection. Peacekeeping environments now feature armed groups, terrorists, organised crime, street gangs, criminal and political exploitation, and other threats. The era of “Chapter VI-style”¹¹² peacekeeping is over, but the United Nations and Troop/Police-Contributing Countries are, by and large, still gripped by a “Chapter VI Syndrome”. If the UN and T/PCCs do not change their mindset, take risks and show a willingness to face these new challenges, they will be consciously sending troops into harm’s way” .UN Report “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business”, December, 19, 2017, pg4

¹¹³ Idem, 2017, p5.

conflitos de alta intensidade (emboscadas, por exemplo), tropas devem usar força avassaladora e ser pró-ativas e preemptivas. Afinal, “em batalhas e lutas, as Nações Unidas precisam vencer, ou tropas, policiais e civis morrerão” (SANTOS CRUZ, 2017, p5).¹¹⁴

- O Meio: a relativa estabilização da segurança e o caos do terremoto.

No período de 2005 a 2007, a MINUSTAH vivenciou intensos e constantes conflitos com as gangues haitianas e grupos armados, momento que a liderança da MINUSTAH chamou de “Pacificação de Porto Príncipe” (MENDONÇA, 2017, p59). A cada dia, a Missão ganhava mais espaço e conquistava áreas mais periféricas da capital do país. Tal postura foi um risco calculado, afirma Mendonça (2017) que, caso não desse certo, poderia ameaçar profundamente o sucesso da estabilização do país assim como da própria missão, visto que o dia-a-dia da população e a própria estrutura socioeconômica da cidade estavam, até então, diretamente afetadas pelo poder dessas gangues, suas estruturas, motivações e relações com o poder político, principalmente em Cité Soleil.

Alguns poucos exemplos nos dão a idéia dessa fase intermediária no tocante ao uso da força. Em março de 2005, duas outras operações de grande porte foram realizadas para retomar delegacias de polícia ocupadas por ex-militares. Na madrugada de 20 de março, em Petit Goâve, o Batalhão do Sri Lanka realizou uma grande operação para retomar a delegacia, e durante a operação, um pacificador do Sri Lanka foi morto e três ficaram feridos, segundo Braga (2015, p169). Em junho de 2005, a MINUSTAH realizou outra grande operação em Cité Soleil. Como descreve Braga:

¹¹⁴ Livre tradução de: “The United Nations should provide an updated interpretation of the basic principles for peacekeeping. Troops should not see the principles as restrictions on the initiative and the use of force. The principles should clarify that in high-risk areas featuring high-intensity conflicts (ambushes, for instance), troops should use overwhelming force and be proactive and preemptive. In battles and in fights, the United Nations needs to win, or troops, police and civilian personnel will die” (SANTOS CRUZ, 2017, p5).

A operação combinada, envolvendo forças de paz de quatro países diferentes (Brasil, Jordânia, Peru e Uruguai), foi destinada à gangue de Dread Wilmé. Dread Wilmé era considerado o mais importante e perigoso líder de gangues da capital. As tropas de paz da ONU encontraram grande resistência e houve um intenso tiroteio. Embora Dread Wilmé tenha sido derrotado, os resultados da operação foram mais uma vez limitados, já que outras gangues assumiram o controle depois de alguns meses (BRAGA, 2015, p169)

O início de 2006 também foi marcado por alguma turbulência, sobretudo no período do processo eleitoral para as eleições presidenciais. Um novo presidente, René Préval, foi eleito e seu governo inaugurado em 14 de maio. Mas foi no final de 2006, precisamente de dezembro de 2006 a fevereiro de 2007, que a MINUSTAH realizou uma das operações consideradas mais robusta e organizada contra as gangues de Cité Soleil. Foram realizadas as seguintes operações: Natal da Paz (20 a 21 de dezembro), Casa Azul (24 de janeiro), Drouillard (31 de janeiro), Jauru (9 de fevereiro), Centro (15 a 17 de fevereiro), Bellecourt (20 de fevereiro) e Bois Neuf (28 de fevereiro) (UNITED NATIONS, Documento 2007b)¹¹⁵. Essa série de campanhas, ou seja, operações militares relacionadas com o objetivo de alcançar um objetivo estratégico ou operacional dentro de um determinado tempo e espaço¹¹⁶, representaram um grande esforço da MINUSTAH, exigindo a participação conjunta de diferentes contingentes, como relatam os entrevistados.

Notadamente a Operação Jauru representa um bom exemplo das últimas atividades que, segundo os militares entrevistados, marcaram a necessidade maior de uso da força para imposição da paz, contra “as forças armadas irregulares que representam uma ameaça mortal - neste caso, ao governo do Haiti e ao processo de paz” (DZIEDZIC; PERITO, 2008, p.1). No relato de Braga:

Em 9 de fevereiro de 2007, a MINUSTAH realizou sua maior operação contra as gangues de Cité Soleil. Tropas de paz do Brasil, Chile, Bolívia, Peru, Paraguai, Uruguai e Jordânia participaram da Operação Jauru. A campanha teve fama de grande sucesso, representando uma grande derrota para as gangues. Além disso, também representou um importante ponto de virada. Daquele momento em diante, Port-au-Prince experimentou uma redução significativa em termos de atividades das gangues. Foi a última ocasião em que a MINUSTAH teve que recorrer a altos níveis de uso da força (BRAGA, 2015, p170).

¹¹⁵ MINUSTAH, Force Commander’s presentation to the Ministers of Defense of Latin American TCC. September 2007.

¹¹⁶ Livre tradução de: “In military terminology, a campaign is composed of “a series of related military operations aimed at accomplishing a strategic or operational objective within a given time and space” (US, 2013, p.33).

O depoimento de Braga define bem essa transição quando ele afirma que “a gente entra em um período de confrontação que é exatamente no período em que os spoilers dos processos de paz vão ser confrontados e neutralizados dentro do possível, ou seja, as ameaças vão diminuindo”.¹¹⁷ Com as operações realizadas no início de 2005 e com a derrota ou desistência de alguns dos grupos paramilitares e demais spoilers do processo de paz, a situação começou a se reverter, alcançando finalmente um nível de segurança mais confortável no início de 2007. O resultado das campanhas robustas conduzida pela MINUSTAH, segundo Braga e Viana, em informação verbal, foi amplamente positivo, marcando o início de uma nova fase.

Os entrevistados, Almirante Braga e Capitão Viana, relatam que em meados de 2007, a MINUSTAH entrou em uma fase considerada a fase da estabilização, sobretudo a partir do ano de 2009, quando ocorreram eleições departamentais. Braga narra, por exemplo, que “As eleições representam naturalmente um período crítico e o país também passou por alguns distúrbios. Em todas essas situações, o uso da força pode ser avaliado como não letal e muito menor, especialmente se comparado à fase anterior” (BRAGA, 2015, 171).

Além disso, relatórios da ONU, desde o final de 2008, descrevem um grande progresso no estabelecimento de um ambiente seguro, ou seja, com conflitos controlados, uma das partes fundamentais do mandato da MINUSTAH (apesar de reconhecer ainda a fragilidade dessa questão), assim como ressaltam os passos iniciais para o fortalecimento do sistema judiciário, de acordo com o plano nacional de reforma da justiça e a promoção da reforma do setor da segurança, em particular da Polícia Nacional do Haiti (NAÇÕES UNIDAS, 2008b)¹¹⁸. Segundo a avaliação do Almirante Ademir Sobrinho, chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, a partir de 2008, o Haiti estava pacificado e o Brasil estaria pronto para deixar o país. A ONU já ia encerrar a missão quando houve o terremoto, fazendo com que a missão passasse a ter um caráter policial humanitário.¹¹⁹

¹¹⁷ Entrevista em anexo.

¹¹⁸ Trecho da Resolução 1840 de 14/out/ 2008.: “Acknowledging some improvements in recent months in the security situation but noting that the security situation remains fragile” Livre Tradução: Reconhecendo algumas melhorias nos últimos meses na situação de segurança mas notando que a situação de segurança continua frágil.

¹¹⁹ Ver VALENTE, 2017.

Em suma, o país estava entrando em um cenário bem mais otimista e a ONU começara a considerar a redução dos níveis de tropas da MINUSTAH além de algumas evoluções em termos de mandato e perfil. No entanto, ao contrário do que todos almejavam, a missão entraria, nos primeiros dias de 2010, em outra fase, tão ou mais difícil quanto a imposição da paz. Outro desastre natural, desta vez de dimensões catastróficas, iniciava uma próxima fase em relação ao uso da força pela MINUSTAH.

No dia 12 de janeiro, às 19h53, horário de Brasília, um forte abalo sísmico atingiu o Haiti, com magnitude 7,3, iniciado a aproximadamente 10 km abaixo do nível do mar, e com epicentro a 25 km SW de Porto Príncipe mata mais de 200.000 pessoas, deixa mais de 300.000 feridas e 1,5 milhão de pessoas desabrigadas (OXFAM, 2014).

Somaram-se aos milhares de mortos e feridos, danos importantíssimos a pouca infraestrutura já deficitária do Haiti. Braga (2015) e Mendonça (2017) descrevem bem essa situação. As notícias imediatas que chegaram à base da MINUSTAH, segundo relata Mendonça (2017, p60), foram as seguintes: o Campo Charlie foi afetado e houve perda de contato com as demais bases; às 21h21 chegou a informação de que o Ponto Forte 22 havia sido completamente destruído e que 12 soldados estavam soterrados; o Forte Nacional desabou e três militares foram soterrados; o Hotel Christopher, um dos locais usados pela ONU, foi completamente destruído e quatro oficiais do Exército Brasileiro estavam desaparecidos; a Base Tebo foi totalmente destruída, mas não havia vítimas.

O terremoto deixou um saldo de 200 mil mortos entre a população haitiana. A MINUSTAH, agências das Nações Unidas e ONGs também contabilizaram 85 mortos e 15 desaparecidos. Autoridades da ONU também foram vítimas do desastre, incluindo o Representante Especial do Secretário Geral (RESG), Sr. Hedi Annabi; o principal vice do RESG, o Sr Luiz Carlos da Costa; e o Comandante da Polícia da ONU, Sr Doug Coates. Além disso, o terremoto matou 101 soldados da paz e membros da equipe da ONU e a sede da MINUSTAH foi completamente nivelada (UNITED NATIONS, 2010b, p2).

Aí vem o terremoto, tudo muda a configuração da missão muda toda, ela passa a ter um perfil 100% humanitário, ainda que antes não tivesse trabalhado em várias situações humanitárias nas diversas tragédias naturais que passaram pelo Haiti, diversos furacões essas coisas todas, o terremoto pela sua magnitude e pelo nível de destruição altera radicalmente o processo e as forças que antes eram preponderantemente ligadas à segurança e parcialmente ligadas às ações humanitárias (BRAGA, 2018, Entrevista em anexo).

Logicamente que após o terremoto, novos desafios de segurança se apresentaram, visto que a maioria dos detentos da principal prisão do país escapou, incluindo alguns importantes líderes de gangues que fugiram levando armas e uniformes com eles (UNITED NATIONS, 2010b, p6) e a Polícia Nacional do Haiti também perdeu uma parcela significativa de pessoal e instalações, além do colapso geral da infraestrutura.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, por meio da resolução 1908, de 19 de janeiro de 2010, endossou a recomendação do Secretário-Geral das Nações Unidas e aumentou o efetivo militar da MINUSTAH, a fim de apoiar a imediata reconstrução do país e garantir a sua segurança (UNITED NATIONS, 2010a).

O grau de calamidade pública transformou a MINUSTAH imediatamente em uma missão de ajuda humanitária e a principal preocupação durante os dias imediatamente seguintes foi tratar vítimas, salvar aqueles que ficaram presos sob os edifícios destruídos, identificar e enterrar os mortos, fornecer água e comida para a população já empobrecida e abrigar todos que perderam suas casas, entre outras tarefas humanitárias significativas. (UNITED NATIONS, 2010b, p3).

Além da participação do efetivo da MINUSTAH, vale mencionar que a proporção dessa tragédia mobilizou a comunidade internacional como um todo, na tentativa de minimizar o impacto destrutivo do terremoto. A estrutura precária do país não permitiu, num primeiro momento, que a ajuda chegasse com rapidez e, como afirma Salvador :“o problema deixou de ser a resposta rápida do mundo diante da tragédia e passou a ser a falta de estrutura nos aeroportos e portos para receber as toneladas de água e alimentos que tentavam chegar ao país” (2010, p6).

O Brasil não só aumentou o efetivo da missão como enviou como medida emergencial três aviões, sendo um deles equipado com um hospital de campanha e 46 militares da área da saúde, entre enfermeiros e médicos; o segundo avião com 31 bombeiros e material de resgate e o terceiro com 13 toneladas de alimentos e água (SALVADOR, 2010, p6). Já os EUA enviaram 10 mil soldados para garantirem a segurança do país enquanto as tropas da MINUSTAH realizavam o socorro às vítimas (VIEIRA NETO, 2010).

Em entrevista concedida pelo General Floriano Peixoto Vieira Neto à Revista Época, em 08 de abril de 2010, Vieira Neto afirma que o Haiti já se encontrava em uma situação muito melhor que aquela encontrada em 2004, no início da missão, mas:

O Haiti, hoje, embora esteja numa situação melhor do que quando chegamos ao país, se encontra numa situação muito difícil. Essa foi a maior tragédia da História do Haiti. Nem o tsunami matou tanta gente no Haiti: foram cerca de 250 mil pessoas, 1,3 milhão de desabrigados, 600 mil deslocados, 40 mil amputados. Em nenhum momento da sua história, o Haiti foi tão abalado. Porto Príncipe, Leogane e Jacmel parecem que foram bombardeadas, parecem que sofreram uma ação de guerra (VIEIRA NETO, 2010).

Ainda que o caos tenha se instalado no Haiti nessa ocasião, em termos de segurança e até mesmo de uso da força, há certo consenso sobre o diagnóstico de que a problemática principal agora passara a ser humanitária, e não mais de segurança.

Desde 2008 o país estava completamente pacificado. E a situação de segurança não se modificou. A natureza dos poucos eventos que temos aqui não é segurança, é crime – porque roubam, estupram, sequestram. Isso não é segurança, é crime. Os poucos crimes que temos são os mesmos de antes do terremoto. A situação de segurança está absolutamente controlada. As estradas estão funcionando, os poderes estão funcionando – com restrições, mas estão funcionando. As instituições bancárias estão funcionando, o porto e o aeroporto estão funcionando. O cidadão tem o direito de ir e vir, de sair do país e voltar. Isso é segurança (VIEIRA NETO, 2010).

- O FIM: a atuação do penúltimo Contingente da missão.

Um importante marcador do progresso alcançado durante as fases iniciais foi, mesmo sob condições precárias, o controle da situação de segurança. Mesmo no contexto pós-terremoto, não se registrou mais episódios de enfrentamento com gangues (VIEIRA NETO, 2010). “Nenhuma das principais operações, com uso potente de força foi necessária, tanto no rescaldo imediato do terremoto (com a presença de tropas dos EUA no Haiti e após sua partida), como em longo prazo” (BRAGA, 2015, p173). Concluímos, pelos relatos dos entrevistados, que a maioria dos incidentes era inerente a um país com altos níveis de desigualdade, pobreza e, conseqüentemente, taxas de criminalidade.

Embora a crise humanitária persistisse, o que a ONU demonstra em seu relatório de 25 de agosto de 2011 é que o período mais agudo já havia passado. Registre-se, inclusive, a transição democrática de um presidente para outro com as eleições presidenciais que elegeram Michel Joseph Martelly, empossado como sucessor

de René Prével em 14 de maio de 2011. No Relatório do Secretário-Geral sobre a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, julgou-se que com o fim das operações humanitárias de grande escala e a conclusão das eleições, “muitos dos desafios adicionais que justificaram o aumento da força policial e militar autorizada da Missão foram atingidos ou diminuíram significativamente” (UNITED NATIONS, 2011c, p13-14). Com uma situação mais estável e a continuação do esforço de recuperação, a Resolução do Conselho de Segurança 2070 (2012) e a Resolução 2119 (2013) reduziram o número de tropas aproximando-se dos números anteriores ao terremoto (UNITED NATIONS, 2012; 2013).

Em termos do uso da força, esta fase manteve muitas semelhanças com a fase anterior de estabilização, a qual intitulei “o meio da missão”. Operações conjuntas de segurança com a Polícia Nacional do Haiti também continuavam sendo realizadas com o objetivo de interromper quaisquer atividades criminosas, sendo que agora essas atividades eram consideradas crimes comuns. “Os fatores que afetam a segurança são a criminalidade, a violência de gangues e a agitação civil violenta, mobilizada ou espontânea, desencadeada pela instabilidade política ou dificuldades econômicas” (UNITED NATIONS, 2014c, p2)

No décimo ano de presença da missão MINUSTAH em solo haitiano, comemorado em junho de 2014, uma Missão de Avaliação Estratégica (SAM) da ONU foi enviada ao Haiti para avaliar a situação do país e o progresso da missão, com vistas a recomendar a futura configuração e retirada da missão de paz. Como esperado, a situação de segurança foi descrita como estável e não apresentando uma ameaça militar (BRAGA, 2015,p174).

Pode-se argumentar que os fatores que ainda impactam a segurança no Haiti não são diferentes daqueles que estão presentes em muitos outros países. Eles representam um problema de aplicação da lei comum mais do que uma lacuna de segurança extraordinária. Com essa visão em mente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas decidiu, em outubro de 2014, reduzir a força militar da MINUSTAH para 2.370 soldados, ainda mantendo uma capacidade militar para enfrentar desafios imprevistos (UNITED NATIONS, 2014c). (p 174)

A conclusão a que chegamos, analisando até aqui, é que o uso da força de forma impositiva foi uma marca do início da missão, quando aplacar os conflitos e embates com os spoilers da missão era a principal função da MINUSTAH, de modo a garantir a segurança e dar alguma tranquilidade para a população, além de assegurar o

desenvolvimento da segunda parte da missão, a saber, a parte efetivamente humanitária e de auxílio na reconstrução das estruturas sociais e de desenvolvimento econômico, ou seja, garantia do momento “comprometido com o genuíno auxílio à reconstrução de uma paz duradoura, a promoção de boa governança e o desenvolvimento sustentável”(ICISS, 2002, p39). Isso se reflete na atuação do 25°. Contingente diretamente.

Segundo Leal (2018), o papel do contingente era muito claro: manter a paz que foi atingida e evitar a recorrência das circunstâncias que deram origem ao conflito. Pela mesma razão, os esforços desse contingente foram direcionados ao auxílio da restauração da infraestrutura, como abertura de estradas, além de melhorias do treinamento da Polícia Nacional Haitiana. “Nós temos lá missões distintas: de patrulhamento e segurança, e de ajuda humanitária”, afirma Leal. (2018).

Então o Haiti, quando a MINUSTAH se iniciou, era um país devastado. O governo tinha acabado de ter sido deposto e era um caos total. Então os objetivos iniciais eram assegurar a segurança dos cidadãos haitianos, preservar a vida e com o passar dos anos isso foi mudando; ele foi prosperando muito lentamente e culminou em 2010 com o terremoto. Então, toda essa construção foi por água abaixo com o terremoto de 2010. Só para exemplificar: todos os presos fugiram da cadeia ou tiveram que ser soltos, os que não foram soltos fugiram; isso gerou retrabalho de recapturar todos eles, as lideranças das gangues (...) e no 25°, a gente se deparou com mais uma catástrofe natural no Haiti que foi o furacão "Matthew", foi quando a gente chegou. Então mais uma vez o Haiti foi devastado, só que dessa vez não foi na capital foi mais ao sul da península. O vigésimo quarto, ele foi repositionado para passagem do furacão. Então nossos companheiros estavam lá quando o furacão passou. O furacão passou justamente onde a tropa estava e foi uma experiência também muito interessante. Quando nós chegamos, logo após a passagem do furacão, encontrou-se novamente o Haiti como uma terra arrasada. Então a nossa missão naquele momento foi justamente fazer distribuição de gêneros, de socorrer a população, prestar socorro de saúde, de desinterdição de estrada, abastecimento de água. (LEAL, 2018, ENTREVISTA)

Nas palavras do Capitão Newton Viana Leal, relatadas em entrevista: “Durante o 25°, a gente fez essencialmente esse trabalho de cuidar do Haiti após a passagem do furacão. Então a gente junta todo efetivo em prol da ajuda humanitária do Haiti. Durante esses seis meses, a gente viveu isso intensamente” (LEAL, 2018, Entrevista).

Conforme argumentamos anteriormente, acreditamos que a MINUSTAH somente utilizou força em níveis mais significativos durante a fase de enfrentamento,

que durou aproximadamente três anos e que nos outros 70% de sua existência de treze anos (de 2004 a 2017), a MINUSTAH usou da força mais como poder dissuasivo que de fato, principalmente em decorrência da ocupação da missão com as questões humanitárias que as tragédias naturais tornaram urgentes e pelo fato da Polícia Nacional Haitiana ter assumido, finalmente, sua função securitária, em um ambiente já pacificado.

O furacão, diferente do terremoto, não teve um impacto na questão da segurança. Por que ao longo da missão, o trabalho da MINUSTAH conseguiu pacificar a capital haitiana, bairros muitos violentos foram pacificados, pessoas / líderes gangues foram presas. E durante o terremoto esses elementos fugiram, retomaram os seus locais, voltaram seus redutos. Isso gerou uma crise de segurança no país, ao passo que, durante o furacão isso não aconteceu. Esperava-se que fosse acontecer, houve uma preparação caso isso ocorresse. Mas isso não ocorreu. Foi apenas um desastre natural. E o descontentamento foi somente nos locais que foram atingidos. Houve muito apedrejamento aos comboios, pois as pessoas estavam morrendo de fome, então eles queriam saquear, não eram gangues armadas querendo impor o limite de território, querendo tomar alguma coisa pela força. Eram pessoas famintas em determinados locais que ficaram isolados que queriam ter acesso a alimentos e logo que foi estabelecida a ajuda humanitária para essas localidades, essa questão se normalizou e não teve mais problema algum. (LEAL, 2018, ENTREVISTA)

Contudo, vale lembrarmos que a MINUSTAH recorrer ao uso força em tarefas como proteção de civis sob ameaça iminente de violência física, instalações e equipamentos das Nações Unidas e para garantir a segurança e a liberdade de movimento de seu pessoal não caracteriza imposição da paz (NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p2-3). Considerada uma extensão da missão ou, como defende Braga “uma interpretação extendida da autodefesa”, a MINUSTAH “reafirmou também a sua condenação nos termos mais fortes de todos os atos de violência ou abusos cometidos contra civis em situações de conflito armado ou em violação das obrigações internacionais aplicáveis” (UNITED NATIONS, 2006b, p3) e isso foi identificado durante toda a missão.

Ressaltemos que a proteção de civis (PoC) é uma das principais preocupações da ONU, em qualquer operação de paz implementada, desde 2006, quando a Resolução 1674 do Conselho de Segurança da ONU reconheceu oficialmente a importância primordial do PoC:

Reafirma a sua prática de assegurar que os mandatos das missões de manutenção da paz, políticas e de paz da ONU incluam, quando apropriado e caso a caso, disposições relativas (i) à proteção de civis, particularmente aqueles sob ameaça iminente de perigo físico; dentro de suas zonas de atuação [...] (UNITED NATIONS, 2006b, p.3)".

O que quer dizer que o uso da força na fase final não desapareceu, apesar de ser reduzido a níveis baixos, segundo os entrevistados. Isso por que, a partir do momento que a Resolução 1542 afirmou claramente que a MINUSTAH operaria em apoio ao TGoH (Governo de Transição), reconhecendo e apoiando a Polícia Nacional Haitiana (PNH) como o único grupo armado legal e afirmando que “todos os grupos armados deveriam ser desarmados, o potencial de confronto e recurso ao uso da força estava sempre muito presente no mandato da MINUSTAH” (BRAGA, 2015, p181). Contudo, essa maior participação das tropas da missão no monitoramento da segurança e garantia da lei e da ordem ocorreu porque, em um primeiro momento, a PNH estava afetada por grandes problemas de corrupção, abusos dos direitos humanos, desdobramento político partidário e uso de violência extrema. Além disso, faltavam recursos humanos, armas e equipamentos. Por essas razões, a PNH era desprezada por boa parte da população e suas funções foram assumidas pela missão durante muito tempo. No entanto, conforme essa situação foi se normalizando, a atuação da Polícia Haitiana tornou-se mais adequada ao controle de distúrbios civis e apta a realizar ações de desarmamento em coordenação com a UNPOL (Polícia da ONU) e com o efetivo da missão, que passou a assessorar a PNH mais que exercer suas funções.

A nossa missão passou a ser o segundo plano, porque a gente deixou de ser aquela tropa que tinha contato com o haitiano e a gente já cuidava da segurança da polícia deles, da polícia haitiana, para cuidar dos problemas. Ali passou a ser mais uma questão de assessoria, para que eles cuidassem dos problemas. Os problemas surgiam e automaticamente eles se remetiam a MINUSTAH, "o socorro" e a gente ia lá. Se fosse uma emergência a gente socorreria. Num segundo moment, a gente pegava a polícia haitiana e os colocava para dominar a situação: "Olha o problema é esse aqui como é que vocês vão resolver?"..."vocês sabem como resolver" eles iam lá e resolviam. Diferente do terremoto, quando a questão do furacão aconteceu, eles já tiveram condições agir. (LEAL, 2018, ENTREVISTA)

Percebemos, portanto, que o final da MINUSTAH cumpriu exatamente o que a Doutrina Capstone preconiza para as ações de Peacebuilding, como restaurar a capacidade do Estado de fornecer segurança e manter a ordem pública; buscar o

fortalecimento do Estado de direito e respeito pelos direitos humanos; apoiar o surgimento de instituições políticas legítimas além de promover a recuperação e desenvolvimento social e econômico, inclusive abrigando ou reassentando deslocados internos, que no caso do Haiti, especificamente durante a atuação do penúltimo contingente, foram os muitos desabrigados pelo furacão Matthew. Como relata Newton Leal: “nosso contingente participou lá cerca de 2 meses ativamente fazendo seguranças de comboio, de ajuda humanitária, fazendo patrulha naquela região e abrigando mulheres e crianças” (LEAL, 2018). Como relata Vieira Neto, “a solidariedade brasileira extrapolou em muito o que se esperava das tropas integrantes do componente militar da ONU” (VIEIRA NETO, 2017, p21).

O próprio relatório Capstone reconhece que as operações multidimensionais de manutenção da paz das Nações Unidas geralmente carecem de financiamento do programa e de conhecimento técnico necessário para implementar de forma abrangente programas eficazes de construção da paz. No entanto, eles muitas vezes são obrigados pelo Conselho de Segurança a desempenhar um papel catalítico nas seguintes atividades críticas de construção da paz: Desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de combatentes; reforma do setor da segurança (SSR) e outras atividades relacionadas com a lei, além da proteção e da promoção dos direitos humanos. Todos esses aspectos, elencados na Doutrina Capstone, a despeito de serem consideradas como atribuição das operações multidimensionais, são reconhecidas, prioritariamente, como atividades de *Peacebuilding*, pelo mesmo relatório. Por conseguinte, podemos afirmar que as atividades do 25º. Contingente, penúltimo a atuar na MINUSTAH, foram atividades de *Peacebuilding*, não somente por identificarmos todos os critérios citados no Relatório Capstone como também por todo o histórico de contribuições prestadas por exemplo, no processo eleitoral haitiano, na melhoria da infraestrutura nacional (neste caso levado a cabo pelas tropas de Engenharia), como “reforma e construção de ruas e estradas, perfuração de poços artesianos, construção de instalações e preparo de pontos de ancoragem em inúmeros portos da costa do Haiti” (VIEIRA NETO, 2017, p19). Em síntese, o 25º. Contingente, representando o final da Missão para Estabilização do Haiti, atuou para a “edificação do país, dentro do conceito de reconstrução e busca da resolução das causas do conflito (peacebuilding), ainda que de forma modesta (...) incorporando tarefas que, pertinentes à segurança, repercutiam no bem-estar da população e reedificação do país” (VIEIRA NETO, 2017, p18).

Inclusive, essa opção de empregar capacidade fora da moldura militar por vezes não encontrava bons ecos nas esferas superiores da ONU, em especial no Conselho de Segurança, afirma Vieira Neto, mas com o novo conceito de *early peacebuilding in peacekeeping*¹²⁰, lançado em junho de 2011, “passou a ser bem visto e até mesmo estimulado, dentro de um planejamento mais centralizado do setor de cooperação civil-militar da ONU e, por extensão, da MINUSTAH” (VIEIRA NETO, 2017, p20). Em razão desse engajamento brasileiro, podemos afirmar que o Brasil introduziu um novo *modus operandis* nas operações de paz, salientando a importância de identificar e tratar as causalidades do conflito no qual atuou, e não somente seus efeitos (LUCENA, 2014, p144). Essa valorização da solução dos aspectos estruturais da crise, que estava em consonância com o perfil de política externa do Governo Lula, (por ocasião do estabelecimento da MINUSTAH e permaneceu da mesma forma até o final da missão) buscou inserir na agenda internacional temas como pobreza e desigualdade sócio-econômica, garantindo “através das missões de paz, uma vitrine para expor um novo modo de tratar antigos problemas de segurança no sistema internacional” (LUCENA, 2014, p144).

Ademais, a participação na MINUSTAH de forma tão proativa, aproximou o Brasil das práticas internacionais de missão de paz atuais, o habilitando a sugerir mudanças em questões conceituais, como já vimos em 2011, ao se arriscar propor uma reinterpretação da Responsabilidade de Proteger. Com o fim da MINUSTAH, afirmamos que o país ganhou conhecimento naquilo que começou a propor, a Responsabilidade ao Proteger. Só precisa desenvolver a disposição de utilizar esse conhecimento como ferramenta para garantir uma melhor inserção internacional.

Concluindo, ao final de 2016, cerca de 80 mil pessoas ainda viviam em 105 diferentes campos de refugiados. Ainda hoje, a existência de problemas estruturais como saneamento básico, distribuição de água potável, coleta de esgoto permanecem

¹²⁰ Em 27 de junho de 2011, a Equipe de Gestão Sênior Ampliada dos Departamentos de Operações de Manutenção da Paz e Apoio de Campo adotou essa estratégia para ajudar os mantenedores da paz a priorizar, sequenciar e planejar tarefas críticas de construção da paz. Esta estratégia foi desenvolvida durante um período de dois anos, através de um processo consultivo, e concebida para dar clareza aos mantenedores da paz quanto às suas vantagens comparativas e contribuições esperadas para a realização de objetivos complexos de construção da paz decorrentes de mandatos do Conselho de Segurança ou outros pedidos de assistência. (UN Department of Peacekeeping Operation – DPKO/OROLSI. Department for Field Support- Peacekeeping Operations-Peacebuilding)

afetando em demasiado a população mais pobre.¹²¹ É fato que a MINUSTAH não sanou esses problemas e nem poderia, visto que são dilemas basilares e demandam mudanças profundas nas estruturas políticas e sociais do país. Entretanto, vimos que o Brasil se fez presente para além da segurança quando estabeleceu parcerias diretas, oferecendo cooperação bilateral em inúmeros projetos de cooperação técnica¹²² em agricultura familiar; segurança; recuperação da infraestrutura aeroportuária e de estradas; treinamento em defesa civil; desenvolvimento e recuperação ambiental e ajuda na área de saúde. Os projetos desenvolvidos pela Agência Brasileira de Cooperação demonstram a importância dada aos temas relacionados com a construção pós-conflito (*Peace Building*)¹²³. Esse envolvimento do Brasil ficou conhecido nos estudos sobre a MINUSTAH como “Brazilian way of Peacekeeping”. Para nós, afirmamos ser o “Brazilian way of Peacebuilding”.

¹²¹ Human Right Watch. World Report, 2017. Disponível em : [HTTP://hrw.org/world-report/2017/country-chapters/haiti](http://hrw.org/world-report/2017/country-chapters/haiti) (Acesso em 30/dez/2018)

¹²² O estabelecimento e a coordenação dos projetos são encargos da Agência Brasileira de Cooperação- ABC, do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Orientada pelo MRE, a ABC busca acelerar o desenvolvimento econômico dos parceiros, compartilhando experiências e técnicas disponíveis por meio de transferência de conhecimentos e experiências em bases não comerciais, como forma de promover a autonomia dos países envolvidos. (AGUILAR;MORATORI, 2011, p475).

¹²³ Os projetos da ABC consistem em apoio técnico, e não financeiro, como ocorre na cooperação tradicional, como por exemplo: Projeto na área agrícola, liderado pela EMBRAPA, para desenvolvimento da cultura de caju e da mandioca; Programa de capacitação da Defesa Civil haitiana, em parceria com a Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério de Integração Nacional; Programa de inserção social através da prática esportiva, em parceria com a UNICEF, entre outros. Ao total, foram 16 projetos em associação com o governo haitiano. Disponível em: <http://www.abc.gov.br> (Acesso em 03/dez/2018).

Conclusão

Considerações sobre o início e o fim da Missão de Estabilização do Haiti

Embora o Haiti faça parte da América Latina e Caribe, o país conhecido por sua história de violência política, desigualdade social e tragédias climáticas foi por muitas décadas considerado um problema por seus vizinhos. Ainda que, como primeira república negra nas Américas, tenha inspirado processos de libertação no século XIX, o país foi, por muito tempo, um país isolado em suas mazelas.

Passados 15 anos do início da MINUSTAH, pode-se dizer que o Haiti hoje se encontra integrado ao seu contexto geopolítico, como membro da Comunidade do Caribe (CARICOM) e da Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC) podendo-se mesmo afirmar que a Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH) contribuiu para aproximá-lo, não só do Brasil, mas de muitos outros países que participaram da missão, assim como países da região do Caribe, segundo registros do Itamaraty.

Encerrada em outubro de 2017, a MINUSTAH, cujo componente militar fora liderado pelo Brasil desde o início, registra alguns números bastante expressivos. Foram 11 *Force Commanders*, 26 contingentes, 33 Batalhões de Infantaria, 24 Companhias de Engenharia e, ao todo, 35.000 (trinta e cinco mil) militares entre Exército Brasileiro, Fuzileiros Navais e FAB (MENDONÇA, 2017, P64). A título de informação, 24 militares e dois civis brasileiros além de 15 capacetes azuis da ONU perderam a vida como resultado de ações de combate contra as gangues e os grupos paramilitares.¹²⁴ Vale ressaltar que o Brasil não teve nenhum militar morto em ação, nenhum militar que tenha sido acusado de abuso sexual ou exploração de menores e nenhum militar repatriado pela ONU por ter cometido falha de conduta. Por fim, politicamente, o Haiti segue seu rumo e, apesar das melhorias sócio-econômicas serem lentas, foi possível encerrar a missão deixando como saldo positivo um ambiente relativamente mais seguro, com algum desenvolvimento de infraestrutura e tendo sido realizadas eleições livres, sem a ingerência de grupos armados, até o momento da saída das tropas.

¹²⁴Ver:<https://veja.abril.com.br/mundo/chefe-da-onu-no-haiti-morreu-no-terremoto-representante-brasileiro-esta-desaparecido/>

Constatamos, ao longo do trabalho, que o ano de 2004 marcou a política externa brasileira no tocante ao reinvestimento na ONU e de reordenamento de suas estratégias na Organização. Concluído o primeiro ano de governo Lula, as Nações Unidas e o Conselho de Segurança tornaram-se, portanto, o *locus* privilegiado para a difusão dos anseios da política externa brasileira que, fortemente, atuava no intento de assumir um papel de formulador de iniciativas multilaterais ao mesmo tempo em que buscava reconhecimento como liderança regional, além da clara intenção de expandir sua área de atuação do ponto de vista geográfico somado à sua capacidade de influenciar os demais países como um empreendedor normativo naquela ocasião.

Naquele momento, no âmbito do Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz estavam reconquistando sua importância como instrumento de atuação internacional para conter crises, após os fracassos que caracterizaram as operações de paz dos anos 90, como Ruanda e Somália, citadas ao longo do trabalho. O Brasil tinha uma história de apoio às missões, chegando a ser o quarto maior contribuinte com tropas, em 1996. Mas, foi a partir de 2003 que o Brasil começou a ampliar o número de observadores e oficiais individualmente designados para missões, reforçando a idéia de que as missões de paz serviriam como um meio para potencializar sua atuação internacional na área de paz e segurança.

O Brasil, como membro eletivo do Conselho de Segurança das Nações Unidas, fora vigorosamente crítico à atuação da ONU no Haiti, em 1993 e 1994, abstendo-se em quatro votações sobre o envio de forças multinacionais ou missões de paz para aquele país. Logo, ele não era considerado um destino provável para futuras missões de paz. Todavia, quando a crise de segurança haitiana tomou proporções alarmantes e foi comunicado, pelo próprio Presidente Jean-Bertrand Aristide, o temor de um “banho de sangue” no país e o estabelecimento de uma força interina (MIF) que, em curto espaço de tempo seria substituída por uma missão de paz, o Brasil percebeu que havia se criado uma oportunidade para o país demonstrar suas capacidades de liderança em busca do prestígio almejado.

Até 2004, o Brasil vinha assumindo firme oposição ao uso da força e uma postura cética, se não efetivamente negativa com relação ao conceito de “Responsabilidade de Proteger”, evitando participar, por muitas décadas, nas Operações

de paz da ONU fundamentadas no capítulo VII¹²⁵ (SPEKTOR, 2012, p54). Ao liderar a MINUSTAH, que contou também com a participação de militares da Argentina, do Benim, da Bolívia, do Canadá, do Chile, da Croácia, da República Dominicana, do Equador, da Espanha, da França, da Guatemala, da Indonésia, da Jordânia, do Nepal, do Paraguai, do Peru, das Filipinas, do Sri Lanka, dos EUA e do Uruguai, o Brasil cedeu lugar a uma política de envolvimento profícuo com a R2P, ou, segundo Benner, de “engajamento construtivo” com a Responsabilidade de Proteger. Como afirma Benner: “o claro reconhecimento da necessidade de intervir, inclusive militarmente, em determinadas circunstâncias, expresso no conceito de Responsabilidade ao Proteger, mais tarde sugerido pelo país, representa um desvio da posição anterior” (BENNER, 2013, p37).

Importante frisar que a mudança de leitura do apoio incondicional à soberania para uma concepção de “soberania como responsabilidade”, como define Spektor, ganha importância na Política Externa Nacional também em razão do papel mais ativo e proeminente das Organizações de defesa dos Direitos Humanos no país, com reflexo nas posições oficiais, por exemplo, nas declarações do presidente Luis Inácio Lula da Silva na inauguração da base de Porto Príncipe: “O país seguirá orientado pelo princípio da não intervenção, mas também por uma atitude de não indiferença” (SPEKTOR, 2012, p57).

A missão permaneceu no país por 13 anos e caracterizou-se por manter as características do seu mandato, como a restauração da paz e da segurança no país através da provisão de segurança nas cidades; impedindo o engajamento de grupos armados; ajudando a Polícia Nacional Haitiana e protegendo civis sob a ameaça de violência, por exemplo. Mas, ao longo desse tempo, também adquiriu novas funções na área de fortalecimento institucional e apoio ao desenvolvimento do país. Em parte, os desastres naturais, como o avassalador terremoto de 2010 e os muitos furacões, como o Matthew em 2016, fizeram com que a MINUSTAH absorvesse ainda a responsabilidade de assistência humanitária, para além de seu caráter militar (SOUZA NETO, 2010). Um

¹²⁵ O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas trata de ações relacionadas à ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão. Livre tradução de: “Chapter VII of the United Nations Charter deals with Actions with respect to threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression . Consultado em www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html.

ponto extremamente positivo adveio das articulações com os países da América Latina, sobretudo os contribuintes de tropas, policiais, bombeiros e agentes de saúde. O esforço desses profissionais em desenvolver e estabilizar o Haiti, além de colaborarem com as estruturas da missão evidenciaram o empenho latino-americano e caribenho para a estabilização de longo prazo do país.

A MINUSTAH, contudo, também é um bom exemplo para compreendermos as contradições enfrentadas numa operação de paz e os desafios na tentativa de conciliar o binômio “não indiferença” e “uso da força”.

Vimos que a criação da ONU, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, representa a tentativa de garantir a manutenção da paz mundial e de solução dos conflitos. Entre os propósitos elencados na Carta das Nações Unidas, merecem destaque manter a paz e a segurança internacionais e conseguir uma cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, além dos Estados membros se comprometerem a não recorrer ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado.

No entanto, esse sistema de segurança internacional instituído pela Carta não conseguiu ser ativamente adotado e, por essa razão, as operações de paz acabaram sendo “inventadas” como um instrumento razoavelmente eficaz para solucionar conflitos. Digo inventadas, por que, como discutido anteriormente, as operações de paz não aparecem em lugar algum da Carta, sendo mesmo descritas por Dag Hammarskjöld, Secretário-Geral da ONU entre 1953 e 1961, como pertencendo ao “capítulo VI e meio”, ou seja, “estariam posicionadas entre os métodos tradicionais de solução pacífica de conflitos do capítulo VI e as ações impositivas constantes do capítulo VII, como as intervenções militares” (HILLEN, 1998, p10).

Observamos que, apesar dessa descrição de Hammarskjöld, inicialmente os mandatos das operações de paz tradicionais estavam amparados exclusivamente no capítulo VI, que buscavam respeitar rigorosamente os princípios básicos estabelecidos à época, a saber: imparcialidade, consentimento e não uso da força, conhecidos por alguns autores como a “santíssima trindade das operações de paz”. (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p96).

Contudo, a definição de objetivos mais ousados para as operações de manutenção da paz implicou em consentimentos e transgressões de alguns dos princípios enunciados no parágrafo anterior, especialmente no que se refere ao uso da

força. Como descreve Braga: “algumas experiências preliminares não foram nada favoráveis, como o caso da participação de fuzileiros navais dos Estados Unidos na Multinational Force in Lebanon (1982-1984), que sofreram pesadas perdas por ter sido permitido que fossem ultrapassados os limites das operações de paz tradicionais” (BRAGA, 2012, p53-54).

Como consequência, o Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, publicou o relatório intitulado *Agenda for Peace*, no qual analisa o novo cenário internacional, caracterizado agora por uma maior quantidade de conflitos, de natureza também distinta, por serem majoritariamente conflitos intraestados, demandando, portanto, cada vez mais uso da força (BOUTROS-GHALI, 1992).

Infelizmente, em determinadas situações, as forças de paz se viram incapazes ou impotentes, fracassando em evitar verdadeiras tragédias, como o já citado massacre de Ruanda¹²⁶ e, a partir desse momento, a ONU realizou um grande estudo, resultando no Relatório Brahimi que apresentou duras críticas à forma como as operações de paz vinham sendo conduzidas e propôs significativas e importantes mudanças a essas ações e, após o aceite das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, passou a vigorar como uma cartilha atualizada de comportamento para as operações de paz (UNITED NATIONS, BRAHIMI REPORT, 2000). Braga analisa que “uma das mais importantes conclusões foi que, para atuar em tarefas mais complexas, seria necessário que as forças de paz dispusessem dos instrumentos adequados, tanto em termos do mandato quanto em capacidade militar” (BRAGA, 2012, p55). E foi justamente neste contexto que surgem “as operações de paz multidimensionais, cujos mandatos amparados no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, permitem a utilização de todas as medidas necessárias, incluindo o uso da força” (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p90).

O uso da força tem desempenhado um papel significativo no processo de restabelecimento da paz em várias missões organizadas ou autorizadas pela ONU, contribuindo para atenuar resistências e diminuir os danos causados pelos grupos que buscam impedir o processo de pacificação (CAPSTONE DOCTRINE, 2008a, p43). Em algumas operações contemporâneas de manutenção da paz, classificadas pelas Nações Unidas como “operações de manutenção da paz robustas” ou “operações multidimensionais” (CAPSTONE DOCTRINE, 2008a, p19), a força têm sido

¹²⁶ O livro *Shaking hands with the devil: the failure of humanity in Rwanda*, escrito pelo General Roméo Dallaire (2005), comandante da Força de Paz da ONU, em Ruanda, relata em detalhes a inércia da ONU, a passividade do mandato e a impotência das tropas da Força de Paz naquele episódio trágico.

empregada de forma mais rotineira (BELLAMY; WILLIAMS, 2010, p143-151). Esse é exatamente nosso maior incômodo: a ampliação do escopo do uso da violência/força na classificação de “operação de manutenção da paz” ou Peacekeeping.

Para nós, essa terminologia “robusta” é um eufemismo para não assumir uma modalidade de operação de paz já existente, a “imposição de paz” ou Peace Enforcement que, apesar de muito criticada, é legítima. Adotar terminologia “robusta” como a nova versão mais agressiva das operações de manutenção da paz abre brecha para confundir os limites da missão, ainda que saibamos que uma missão de paz contempla diversas fases, como a pacificação, a imposição da paz, a manutenção da paz ou a construção da paz, por exemplo, e que essas fases nem sempre ocorrerão de maneira isolada.

As “operações de paz robustas” são aquelas nas quais o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) “autoriza o uso da força no nível tático, na defesa do mandato, incluindo seu uso na proteção de civis e contra grupos que buscam obstruir o processo de paz” (CAPSTONE DOCTRINE, 2008a, p34). O conceito de operações de paz robustas começou a ser esboçado no intitulado Relatório Brahimi (BRAHIMI, 2000), que visava identificar os principais motivos dos fracassos ocorridos na década de 1990 e instaurar orientações que possibilitassem impedir esses insucessos nas operações futuras. Em 2008, finalmente, o documento *United Nations Peacekeeping Principles and Guidelines*, conhecido como Doutrina Capstone, foi lançado como manual básico para as missões de paz das Nações Unidas, oficializando, portanto, a definição “robusta” como uma nova versão das operações de manutenção de paz (CAPSTONE DOCTRINE, 2008a).

Importante lembrar que até a década de 1990 era indiscutível que as operações de manutenção da paz deveriam estar escoradas unicamente no capítulo VI, visto que as missões autorizadas pelo capítulo VII não constituiriam operações de manutenção da paz, mas sim operações de imposição da paz (FETHERSTON, 1994, p11). Porém, a década de 2000 muda essa interpretação e o princípio do uso da força é redefinido, em 2008, pelo DPKO (Departamento de Operação de Manutenção da paz das Nações Unidas), que estabelece que “A Capstone Doctrine amplia acentuadamente o conceito ao definir o princípio como ‘não uso da força exceto em autodefesa ou na defesa do mandato’, oficializando, portanto, uma situação que já vinha existindo de fato” (BRAGA, 2012, p56). Na sequência, em julho de 2009, é lançado um documento elaborado com o propósito de orientar futuras discussões, conhecido como o “não

documento” *New Horizon*, também publicado pelo DPKO, onde a abordagem robusta das operações de paz mais uma vez é enfatizada (UNITED NATIONS, NEW HORIZON, 2009a).

Para a autora, essa ampliação do escopo do uso da força nas operações de manutenção da paz robustas serve como um argumento teórico para encobrir a prática da imposição da paz que, inclusive, já é prevista na Doutrina Capstone. Que fique claro que a imposição da paz é uma atividade legítima e prevista pelo Capítulo VII, que pode ser utilizada em situações de emergência, (em cenários de conflito e que civis estejam sob ameaça de violência) com a autorização do Conselho de Segurança, a despeito de ter ou não o consentimento do país anfitrião, diferentemente da intervenção humanitária, largamente discutida no capítulo 2.

Inclusive, a adoção do Capítulo VII pelo Conselho de Segurança justifica-se pelo fato de o órgão ter compreendido, com o passar dos anos, a importância de se primar pela clareza em suas resoluções. Quanto mais claras suas resoluções, mais efetivas elas serão. Por essa razão, o Conselho de Segurança passou a aprovar operações de manutenção da paz e autorizar o uso da força com explícita referência ao capítulo VII.

Ressaltamos, mais uma vez, que conforme definido na Doutrina Capstone, ao estabelecer que a aplicação da paz envolve o requerimento, com a autorização do Conselho de Segurança, de uma série de medidas coercivas, incluindo o uso de força militar, entramos na definição de Peace Enforcement. Tais ações estão autorizadas a restaurar a paz internacional e segurança nas situações em que o Conselho de Segurança determinou a existência de uma ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão. O Conselho de Segurança pode utilizar, quando apropriado, organizações e agências regionais para ações de fiscalização sob sua autoridade (CAPSTONE DOCTRINE, 2008, p18).¹²⁷

Dito isso, reiteramos nossa crítica sobre o enquadramento feito pela ONU da MINUSTAH como “Operação de manutenção de paz robusta”, sobretudo no início da missão, uma vez que os conflitos que a missão enfrentou, descritos amplamente nesse

¹²⁷ Livre tradução de: “Peace enforcement involves the application, *with the authorization of the Security Council, of a range of coercive measures, including the use of military force.* Such actions are authorized to restore international peace and security in situations where the Security Council has determined the existence of a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression. The Security Council may utilize, where appropriate, regional organizations and agencies for enforcement action under its authority. (CAPSTONE DOCTRINE, 2008, p18)(grifo da autora)

trabalho, evidenciam que o nível de força aplicado na primeira missão se enquadra, perfeitamente, em uma missão de “Peace Enforcement”, ou seja, de imposição da paz. Reafirmamos, também, que as fases da operação de paz precisam refletir claramente seu objetivo a fim de não confundirem os limites dessas etapas visto que, como afirma Seitenfus: “o desafio capital de toda intervenção prende-se ao seu *modo operantis*” (SEITENFUS, 2006, p12).

Registremos que não questionamos o exercício da missão, mas seu enquadramento e a necessidade de um registro claro para maior controle dessas ações. Parece-nos evidente que uma situação de conflito já existente, com risco real à população civil, não tende a ser mitigada apenas com diplomacia. No caso do Haiti, a situação de caos social em que o país se encontrava em 2004 exigiu ações contundentes e consideradas perfeitamente cabíveis quanto ao uso da força em face da violência que os militares, tanto da polícia nacional quanto aqueles envolvidos na missão, enfrentaram. Não podemos ser cômicos ao ponto de sugerir ou esperar soluções pacíficas para o drama que a população haitiana vivia àquela ocasião, refém da violência. Naquela ocasião o governo solicitou ajuda para aplacar uma guerra civil e a obteve. Não questionamos a legitimidade ou necessidade dessa atuação, ao contrário, a atuação da MINUSTAH naquele momento foi considerada muito eficiente e adequada, dentro dos parâmetros estabelecidos pela ONU para operações de paz.

Todavia, é fundamental reafirmarmos a constante necessidade de um maior investimento estratégico no melhor treinamento quanto ao uso da força em missões de paz. Melhor treinamento não somente garantiria cada vez mais eficiência às operações quanto, principalmente, salvaria mais vidas, tanto dos militares quanto da própria população. É verdade que algum progresso tem sido feito com relação ao treinamento dos capacetes azuis e demais envolvidos em algumas das missões mais perigosas em andamento hoje no mundo, mas muito ainda pode e deve ser feito para minimizar os danos causados à população pelos conflitos. Também é verdade que o uso da força é, contraditoriamente, uma das ferramentas disponíveis (talvez a mais efetiva) para a promoção da paz e segurança internacional em ambientes de guerra, visto ser impossível promover a paz sem antes mitigar o conflito, mas é imprescindível a redução constante dos efeitos colaterais desse processo. É fundamental que durante uma missão de paz os danos aos inocentes sejam os mínimos possíveis e, para tal, somente investimento em treinamento gerará a melhora do desempenho das missões, salvaguardando tanto a vida dos militares envolvidos quanto da população civil.

Vimos também que a penúltima missão (marcada neste trabalho pela atuação do 25º. Contingente) igualmente não se enquadra na definição de manutenção de paz, tendo em vista sua quase absoluta atuação em ações humanitárias, muito em virtude da passagem do furacão Matthew naquela ocasião e do fato das questões de segurança já estarem controladas e sendo promovidas pela Polícia Nacional Haitiana, conforme afirmou Capitão Newton Leal em entrevista em anexo. Seu depoimento reafirma que inicialmente o Haiti tinha uma necessidade urgente de segurança pública e manutenção da ordem, sendo que após o furacão, a urgência passa a ser a questão humanitária. O combate à fome e a necessidade de abastecimento da população passam a ocupar o lugar da segurança como a preocupação principal da missão.

Ao contrário daquela situação calamitosa de miséria e violência registrada na época do terremoto de 2010, a passagem do furacão Matthew não gerou grande impacto na questão da segurança. Apesar das expectativas contrárias, os relatos de violência, como apedrejamento aos comboios, refletiam o desespero de uma população faminta em busca de insumos e não de guangues armadas querendo impor o limite de território ou o controle político do país. A diferença dos conflitos retrata bem a diferença da demanda da missão, inicialmente voltada para a pacificação e, naquele momento, voltada para assistência humanitária.

Concluimos, portanto, que a MINUSTAH foi uma missão multiforme, uma combinação de ações variáveis que enquadram a missão em quase todos os espectros das atividades de paz e segurança e não apenas como uma “operação de manutenção de paz robusta”, como originalmente se definiu a MINUSTAH. Concluimos também que na primeira e penúltima missões, os dois momentos selecionados para exemplificar tanto a prática de Peace Enforcement (imposição da paz) quanto a prática de Peace Building (construção da paz), respectivamente, o Brasil realizava seu projeto de galgar espaço no cenário internacional, demonstrando capacidade de impetrar esforços não só na área militar mas também na dimensão social e técnica, destacando-se, sobretudo, na assistência humanitária e imprimindo uma cara brasileira à prática da operação de paz, comprovando ser possível uma intervenção cooperativa. Particularmente, cremos que o melhor saldo da MINUSTAH foi que o Brasil chamou a atenção para a solidariedade e responsabilidade que as Nações Unidas e toda a comunidade internacional deveriam ter com as populações que sofrem com a pobreza, com conflitos internos, com falência do Estado ou mesmo com a impossibilidade de acabar com esses males, consolidando-se como um ator capaz de solucionar conflitos de maneira vigorosa, mas também solidária.

Inquestionavelmente, a MINUSTAH deixou o Haiti em uma situação bem melhor do que o encontrou, o que pode ser comprovado no cumprimento do mandato, no estabelecimento do processo eleitoral, em eleições democráticas realizadas em 2016, no funcionamento das instituições nacionais, públicas e privadas que, por si só respondem como indicadores dessa melhoria. De fato o povo haitiano passou a desfrutar de um certo grau de segurança e de relativa estabilidade. A violência política diminuiu de forma considerável e as gangues armadas perderam poder de atuação também graças ao trabalho da polícia nacional com seus agentes, agora formados pela ONU. Contudo, apesar de significativas, é importante ressaltarmos que essas conquistas são apenas parte da etapa inicial do processo de desenvolvimento que o Haiti ainda carece, sendo urgente garantir as condições de estabilidade contínua, permitindo o desenvolvimento socioeconômico de longo prazo.

A MINUSTAH foi um ponto de partida eficiente na busca por alguma estabilidade e segurança no Haiti, mas essa busca não pode, de forma alguma, estacionar com o fim desta ou de quaisquer outras missões que a ONU estabeleça no país. Estratégias de auxílio internacional ao país como o apoio a ações de combate a doenças como cólera e desnutrição; redução da altíssima taxa de mortalidade infantil; desenvolvimento agrícola e de saneamento básico permanecem urgentes. Além disso, o estabelecimento de um diálogo político construtivo em busca de soluções pacíficas comuns, apoio às autoridades nacionais no desenvolvimento e maior profissionalização da Polícia Nacional do Haiti, o fortalecimento das instituições do Estado e promoção dos direitos humanos são lacunas que também restam ser preenchidas. Um país com tamanha desigualdade social tende ao descontrole e como afirmava o diplomata tunisiano Hedi Annabi, representante do Secretário Geral da ONU no Haiti, morto no terremoto de 2010, no Haiti: “Fome e miséria são incompatíveis com estabilidade e segurança”.

Ressalteemos que a execução das atividades de mitigação dos efeitos do terremoto, em 2010, e do furacão em 2016 geraram conhecimentos imensamente úteis para o futuro das operações de paz e de ajuda humanitária, e é fundamental registrarmos que a participação do Brasil prestando ajuda humanitária no socorro ao país foi muito além daquilo que seria previsto para tropas integrantes do componente militar da MINUSTAH (Em que pese essa condição ainda se estender aos dias atuais, mesmo que em menor escala, com os projetos deixados no país). Mas também é importante lembrar

que o Haiti possui uma característica desoladora: é o país com o maior número de mortes por catástrofes naturais no mundo, segundo a ONU.¹²⁸ A vulnerabilidade do Haiti às catástrofes naturais é um freio a seu desenvolvimento e seu elevado endividamento impede que sejam feitos maiores investimentos para reduzir riscos, fazendo com que esses cataclismas catapultem o Haiti, constantemente, de volta ao caos, sendo mais um motivo para a continuidade da ajuda internacional a esse país.

Lembremos que a MINUSTAH permaneceu ativa até o início de 2017 quando, em 13 de abril, o Conselho de Segurança da ONU adotou a resolução 2350 (2017), estendendo pelos últimos seis meses o mandato da missão e determinando, a partir de 16 de outubro do mesmo ano, uma nova operação de manutenção da paz no país – a MINUJUSTH (Missão das Nações Unidas para o apoio à Justiça no Haiti), composta apenas por civis e unidades de polícia¹²⁹, o que demonstra a disposição do Brasil em manter a parceria cooperativa com o Haiti.

O foco da Missão da ONU para o Apoio à Justiça é o reforço do Estado de direito, da polícia nacional e promoção de direitos humanos no intento de ajudar a transição para reformas estruturais e desenvolvimento. Entretanto, sem a adesão social, sem o engajamento da sociedade e da classe política, sem um controle efetivo da corrupção, sem uma boa relação com o governo do Haiti e o seu povo, com base em solidariedade e respeito mútuos, acreditamos que a missão pouco poderá contribuir para uma mudança efetiva da situação do país.

Os desafios da nova Missão serão muitos. O Judiciário, por exemplo, ainda é pouco transparente e registra muitos casos de corrupção e impunidade. Mais de 72% dos detentos aguardam julgamento e mais da metade destes está presa há dois anos ou mais. O sistema prisional tem condições insalubres e degradantes. Segundo dados da própria ONU, de janeiro a julho de 2017, por exemplo, foram registrados 137 óbitos de presos em decorrência de condições desumanas, doenças como cólera e desnutrição severa e superlotação. Some-se a essa situação uma expectativa de vida de no máximo 63 anos, 70% de sua população está ameaçada pela insegurança alimentar, 40% da população é analfabeta, com taxas de trabalho infantil alarmantes (cerca de 21%), além da taxa de desemprego que, segundo a ONU, está entre 60% e 65%. Dois terços dos

¹²⁸ Ver VERDÉLIO, 2016.

¹²⁹ Consulta em <http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti/25/04/18>

haitianos dependem do setor agrícola, vulnerável aos danos causados por desastres naturais e agravados pelo desmatamento; o abastecimento de água é extremamente deficiente, poucos tem acesso à energia elétrica, há poucos sinais de trânsito, o tráfego é caótico, o lixo se acumula pela falta de coleta. Com mais de 10 milhões de habitantes, o Haiti permanece ostentando o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do continente americano: 0,493, ocupando o 163º lugar entre os países do mundo.¹³⁰

Reconhecemos que questões fundamentais do país foram controladas com a MINUSTAH: a segurança e a violência social, por exemplo. A MINUJUSTH segue o compromisso das Nações Unidas para consolidar os progressos, garantir a passagem da estabilização para as reformas estruturais e o desenvolvimento institucional em longo prazo. O representante especial adjunto do secretário-geral da ONU para o Haiti, Mamadou Diallo disse, no final de 2018, estar convencido que o Haiti vai aproveitar a oportunidade da realização da MINUJUSTH para consolidar a estabilidade política adquirida nos últimos anos e abrir um caminho para um futuro democrático, estável e próspero.¹³¹ Contudo, acreditamos que o modo de fazer política precisa mudar caso contrário o país permanecerá lutando reiteradamente contra os mesmos males. Principalmente, o povo precisa compreender seu real papel nesse processo. Urge um maciço investimento na educação, na formação de uma juventude crítica e, mormente, de uma sociedade saudável, alimentada e participativa. Infelizmente, essas são mudanças demasiadamente profundas e de longo prazo que ultrapassam a vigência de qualquer missão que seja estabelecida naquele país.

O que se espera para os tempos futuros é que a comunidade internacional abra os olhos com mais compaixão para a situação desses povos assolados pela miséria, lembrando que a fome e a violência não raro andam de mãos dadas. Que as Nações Unidas possam abraçar causas humanitárias com mais vigor e que a bagagem consolidada com a MINUSTAH não se dissipe, sendo as conquistas e exemplos positivos da missão replicados em novas missões da ONU. Que essa expertise seja utilizada, sobretudo, em outras participações do Brasil em futuras atividades da ONU, possibilitando ao Brasil manter o prestígio internacional, a credibilidade e o referencial de eficiência conquistado com essa experiência.

¹³⁰ ONU News, 13/out/2017

¹³¹ ONU News, 18/out/2017

BIBLIOGRAFIA

ABDENUR, Roberto. “É hora de o Brasil encerrar a missão no Haiti?” *Folha de São Paulo*, 24 Maio 2008.

ACCORD DE GOVERNORS ISLAND.

Disponível em :<https://peacemaker.un.org/haiti-governors-island93>

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. “A Participação do Brasil nas Operações de Paz: Passado, Presente e Futuro”. *Brasiliana – Journal for Brazilian Studies* 3, nº.2, p113-141, 2015.

AGUILAR, Sérgio Luiz C; MORATORI, Mainá D. “Algumas considerações sobre o envolvimento do Brasil no Processo de paz do Haiti”. V Congresso Internacional de História, 21-23 set 2011, DOI:10.4025/5cih.pphuem.0313

ALBUQUERQUE, José A.G, *Relações Internacionais Contemporâneas: a ordem mundial depois da Guerra Fria*. 2ed, Petrópolis: Ed Vozes, 2007.

AMARAL Jr. Alberto. *O Direito de Assistência Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

AMARAL, Mariana; VIANA, Natalia. “Especial Haiti. Parte II: O papel do Brasil é ‘impor a paz’”, *Publica – Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo*, September 27, 2011. Disponível em: <http://apublica.org/2011/09/parte-ii-o-papel-do-brasil-e-impor-a-paz/>

AMORIM, Celso. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim na sede do Tribunal Regional Federal de São Paulo, proferida em 22 de abril de 2005. In: BRASIL. MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Ano 32, no. 96, 1º. Sem 2005.

_____. “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos” In: *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 4, 2005.

ANDERSEN, Morten Skumsrud. “Legitimacy in State-Building: A Review of the IR Literature” in *International Political Sociology*, nº.6, pgs205-219, 2012.

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. “O Bonapartismo Haitiano e a Era Duvalier”, XXVIII Simpósio Nacional de História, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 27 a 31 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.snh2015.anpuh.org/site/anaiscomplementares>

ANNAN, Kofi. *The two Concepts of Sovereignty*. The Economist. p.49-50, 18 set.1999.

_____. Discurso do Secretário Geral da ONU na Abertura da 54ª. Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. 20/09/1999. Disponível em <http://www.unric.org>>actualidade. (Acesso em 21/jun/18).

ARCHIBOLD, Randal. *Haitian Train for Future With a Military*. The New York Times. 25 October 2011.

AREND, Anthony Clark; BECK, Robert J. *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm*, London and New York: Routledge, 1993.

ARMSTRONG, David. "The evolution of international society" in BAYLIS, J; SMITH, S; OWENS, P. *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 5 ed. Oxford: Oxford University Press, p.34-49, 2011.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

AYOOB, Mohamed. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

BARBOSA, Bernardo; ÉBOLI, Evandro, "Parceria partidária contribuiu para o envolvimento do Brasil no Haiti". *O GLOBO*, 04 maio 2014.

BARTELSON, Jens. "Double Binds: sovereignty and the just war tradition" In: KALMO, Kent & SKINNER, Quentin (eds). *Sovereignty in Fragments: the past, present and future of a contested concept*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BASTOS, M.A.C. *A evolução da preparação operacional das tropas brasileiras de Força de Paz de Moçambique ao Haiti: uma constatação historic-científica*. Dissertação (Mestrado)- Ciências Militares, Eceme, 2007.

BAYLIS, John. "International and Global Security" In: BAYLIS, J; SMITH, S; OWENS, P. *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 5 ed. Oxford: Oxford University Press, p230-245, 2011.

BELAN, César. *¿Aristide: Héroe o Villano? Apuntes para la historia reciente de la política en Haiti (1980-2004)*. Passagens, Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. Rio de Janeiro: vol 9, no. 2, maio-agosto de 2017, p330-349.

BELLAMY, Alex; WHEELER, Nicholas. "Humanitarian Intervention in World Politics" in BAYLIS, J; SMITH, S; OWENS, P. *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 5 ed. Oxford: Oxford University Press, p510-527, 2011.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004.

BELLAMY, Alex J .et al. *Understanding Peacekeeping*. 2nd. Ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

BENNER, Thorsten. "O Brasil como um empreendedor normativo: A Responsabilidade ao Proteger". In: *Revista Política Externa*, vol 21 n 4 Abr/Mai/Jun 2013, pg 35-46.

BETTATI, Mario, “The international community and limitations of sovereignty” in: *Tolerance between the intolerance and the intolerable*. Diogenes Library, n.176, v.44/4, Providence: Berghanhan Book, 1996.

BIERRENBACH, Ana Maria. *O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 320 pgs.

BOAS, Morten; JENNINGS, Kathleen M. *Insecurity and Development: The Rhetoric of the “Failed State”*. The European Journal of Development Research, 2006.

BÖHLKE, Marcelo. *Das intervenções humanitárias à responsabilidade de proteger: evolução ou violação do Direito Internacional à luz da Carta das Nações Unidas*. Tese (Doutorado em Direito Internacional). BH: Universidade Federal de Minas Gerais, 2006, 311P.

BOSCO, David. “The Price of Peace: How much is a U.N. blue helmet actually worth?” in *Foreign Policy*, 29 May 2013.

BOUTROS-GHALI, B. *An agenda for peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. New York: United Nations, 1992. (Documento A/47/277 da AGNU).

_____. Empowering the United Nations, New York: United Nations 1992. (Documento 1992b)

_____. *Supplement to na Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on The Occasion of the Fiftieth Anniversary of The United Nations*; 25 January 1995 (Documento A/50/60 da AGNU).

BRACEY, Djuan. “Brazil and UN Peacekeeping: The Cases of East Timor and Haiti”, *Contexto Internacional*, 33, no.2, p.315-331, 2011.

BRAENGCOY- Exército Brasileiro- Companhia de Engenharia de Força de Paz- Haiti. Disponível em: <http://braengcoy-haiti.eb.mil.br/index.php/historico-da-minustah>. (Acesso em 01/out/2018).

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. “A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e o seu componente Militar”, RJ: *Revista O Anfíbio* (Revista do Corpo de Fuzileiros Navais), 2005.

_____. *Between absolute war and absolute peacekeeping: searching for a theory of the use of force on behalf of the international community*, Tese (Doutorado) – PUC/RJ, IRI, 2015.

_____. “Desafios Futuros para as Operações de Paz Brasileiras”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, n.15. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010. (Documento 2010a).

_____. “MINUSTAH and the Security Environment in Haiti: Brazil and South America Cooperation in the Field”. *International Peacekeeping*. v.17, n.5. London: Routledge, 2010. (Documento 2010b).

_____. “Os desafios iniciais da participação das Forças Armadas Brasileiras na MINUSTAH” in: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto R (org). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): Percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões* (Coletânea de artigos), RJ: Instituto Igarapé/Centro Conjunto de Operações de Paz Sérgio Vieira de Mello – CCOPAB, 2017.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna, Entrevista concedida pelo Contra-Almirante Braga em 05 de novembro de 2018, no CIASC - Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, sediado na Ilha do Governador, Rio de Janeiro.

BRASIL. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>.

BIGATÃO, Juliana de Paula. “As novas guerras e suas implicações para as operações de paz da ONU”, (Painel) 1º. Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais, FINATEC, Brasília: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 12 a 13 de jul 2012.

BLODGETT, John Q. “The Future of the UN Peacekeeping”. *The Washington Quarterly*, 14:1, 1991, p207-220.

BRUGNOLLI, Hanna. *As operações de Peacekeeping da ONU: uma breve introdução*. E-internacionalistas, 26/mar/2015. Disponível em: <https://pgderolle.wordpress.com/2015/03/26/as-operacoes-de-peacekeeping-da-onu-uma-breve-introducao/>. (Acesso em 02/out/2018)

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 1ed. London: Macmillan, 1977.

BUZAN, Barry. (org.). *Intervention in World Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. University of Essex, UK: ECPR Press (European Consortium for Political Research), 2009.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CÂMARA, Irene Pessoa de Lima. *Em nome da democracia, a OEA e a crise haitiana: 1991-994*. Brasília: Instituto Rio Branco-Fundação A. de Gusmão, 1998.

CANEY, S. “Human Rights and the Rights of States: Terry Nardin on Non-Intervention”, *International Political Science Review*, 1997, 18(1): 27-37.

CARDOSO, Helvisney dos Reis. “Análise do aceite da Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti pelo Congresso Nacional”, *Caderno de Relações Internacionais*, V8, n1, p34-55, 2015.

CAVALCANTE, Fernando. “Sucesso ou fracasso? Uma avaliação dos resultados da MINUSTAH”, *E-cadernos- CES*, Portugal: Universidade de Coimbra, 2009.

_____. “Rendering Peacekeeping Instrumental? The Brazilian Approach to United Nations Peacekeeping During the Lula da Silva Years (2003-2010)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ed53, n°.2, p142-159, 2010.

CAVALLARO, James. *Mantendo a paz no Haiti?: uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso*. Cambridge: Harvard Law Student Advocates for Human Rights; Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global, 2005.

CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION. *U.N. Operations and State-building: A Case Study of Haiti*, May 2009.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*, 3.ed, Brasília: UNB, 2010.

CHANDLER, David. “The Responsibility to Protect? Imposing the liberal peace”. *International Peacekeeping*. London, v11, n.1, 2011.

CHARLEAUX, João Paulo, “O que é ‘regra de engajamento’ e como ela difere no Rio e no Haiti”, *NEXO JORNAL LTDA*, 19/fev/2018.
Disponível em: [HTTP://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/19](http://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/19).(Acesso em 05/dez/2018)

CHESTERMAN, S. *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COMUNELLO, Patrícia. “Brasil cria Força Expedicionária para Atuar em Missões Internacionais”, *Diálogo – Revista Militar Digital*, October 6, 2015. Disponível em : http://dialogoamericas.com/pt/articles/rmisa/features/2015/10/06/feature-06?source=most_commented

COSTA, Denise. “ONU promete apoio para consolidar avanços com nova missão no Haiti”, NY: ONU NEWS, 18/out/2017.

COSTA, Marcos A. Nepomuceno et al. “O Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais Haiti: O Pouso do Albatroz”. In: *Revista O Anfíbio*, RJ: Revista do Corpo de Fuzileiros Navais. 2004.

COUNCIL OF HEMISPHERIC AFFAIRS (COHA). *The Tonton Macoutes: The Central Nervous System of Haiti’s Reign of Terror*. 11 de Março de 2010.
Disponível em <<http://www.coha.org/tonton-macoutes/>>. (Acesso em 28/out/2018).

DANIEL, Don C. F. “Wandering out of the void? Conceptualizing practicable peace enforcement”, in: (Eds) A. Morrison, D. A. Fraser and J. D. Kiras, *Peacekeeping with Muscle: The Use of Force in International Conflict Resolution*, Clementsport : Canadian Peacekeeping Press, 1997.

DEFESA. EXÉRCITO BRASILEIRO. Missões de Paz.
Disponível em <http://www.eb.mil.br/missoes-de-paz/>. (Acesso em 01/out/2018).

DELGADO, Laura Gelbert. “Após mais de 13 anos, missão da ONU despede-se do Haiti”, NY: ONU NEWS, 13/out/2017.

DENG, Francis M; KIMARO, Sadikiel; LYONS Terrence; ROTHCHILD, Donald; & ZARTMAN, I. William. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, D.C: Brooking Institution Press, 1996.

DIEDERICH, Bernard; BURT, Al. *Papa Doc & The Tontons Macoutes*. Princeton: Markus Wiener Publishers, 2005.

DIEHL, Paul. *Peace Operations*. Malden: MA: Polity Press, 2008.

DIEHL, Paul; DRUCKMAN, Daniel. *Evaluating Peace Operations*. Boulder: Lynne Rienner, 2010.

DINIZ, Eugênio. “O Brasil e a Minustah”, *Security and Defense Studies Review* 5, no.1, p.90-108, 2005.

_____. “Peacekeeping and the evolution of foreign policy”. In: FISHEL, J; SAENZ, A. (eds). *Capacity-building for peacekeeping: the case of Haiti*. Washington, DC: Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University Press, 2007.

DZIEDZIC, Michael; PERITO, Robert. *Haiti: Confronting the Gangs of Port-au-Prince*, Special Report 208, Washington DC: United States Institute of Peace, 2008.

ESTADO DE SÃO PAULO. *Brasil vai comandar Força de Paz da ONU no Haiti*.
Edição de 8 abril 2004. Disponível em:
<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2004/not20040408p26625.htm>.

EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

_____. *The Responsibility to Protect*. Washington, D.C: Brookings, 2009.

EYAL, Jonathan. “The Responsibility to Protect: A Chance Missed” In: JOHNSON, Adrian; MUEEN, Saqeb (Eds.). *Short War, Long Shadow: The Political and Military Legacies of the 2011 Libya Campaign*. Whitehall Papers. London: RUSI, 2012.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. *Operações de manutenção da paz da ONU : de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*, Brasília : FUNAG, 2013.

FARMER, Paul. *The uses of Haiti*. Monroe: Common Courage Press, 2006.

FAVERÃO, Gustavo de Mauro. *Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional*. Dissertação (Mestrado). Marília: UNESP – Universidade Estadual Paulista, 2006.

FETHERSTON, A.B. *Towards a theory of United Nations peacekeeping*. London: 1994.

FILHO, José Maurício Vieira, *Peacekeeping: Surgimento, Mudanças e Desafios*. Século XXI, Porto Alegre, V.4, nº1, jan-jun 2013.

FILHO, Wladimir Valler, *O Brasil e a crise no Haiti: cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*, Brasília: FUNAG, 2007.

FINNEMORE, Martha. “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”. In: BETTS, Richard K. *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. 2a ed. New York: Pearson/ Longman, 2005.

FONTOURA, Paulo Roberto Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília, DF: FUNAG, 1999.

FONTOURA, Paulo R T. da; UZIEL, Eduardo. “A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas” in: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto R (org). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): Percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões* (Coletânea de artigos), RJ: Instituto Igarapé/Centro Conjunto de Operações de Paz Sérgio Vieira de Mello – CCOPAB, 2017.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. "Haiti – Aspectos Geográficos"; *Brasil Escola*. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/haitiaspectos-geograficos.htm>>. (Acesso em 13/set/2018)

FRANCK, T; and RODLEY, N. “After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Force”, in *American Journal of International Law*, 1974, 67(2): 275-305.

FREIRE, M.R; LOPES, P.D. “A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas”, E-Cadernos CES. N6, 2009.

FUCCILLE, Luís Alexandre. “Do Desafio à Acomodação: Descaso e Tibieza na Construção da Direção Política sobre a Defesa Nacional”, *E-premissas: Revista de Estudos Estratégicos* no. 2 (2007): 104-130.

FUND FOR PEACE. *Fragile States Index*. 2018. Disponível em: <<http://fundforpeace.org/fsi/>>. (Acesso em 28/out/2018)

GIANNINI, Renata Avelar; COSTA, Ivana Mara Ferreira da. “A incorporação de uma perspectiva de gênero pelo Brasil na MINUSTAH” in: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto R (org). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): Percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões* (Coletânea de artigos), RJ: Instituto Igarapé/Centro Conjunto de Operações de Paz Sérgio Vieira de Mello –CCOPAB, 2017.

GIRARD, Philippe. *Paradise Lost: Haiti's Tumultuous Journey from the Pearl of the Caribbean to Third World Hotspot*. NY: Palgrave Macmillan, 2005.

_____. *Haiti: The Tumultuous History – From Pearl of the Caribbean to Broken Nation*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 2010.

_____, *Haiti: The Tumultuous History – From Pearl of the Caribbean to Broken Nation*. NY: Palgrave Macmillan, 2010.

GIULIANA, Damaris. *Expedição Haiti: Histórias de Militares Brasileiros*. SP: Ed. Baraúna, 2008.

GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

HAGGERTY, Richard A. (Ed). *Dominican Republic and Haiti: country studies*. Washington: Federal Research Division, Library of Congress, 1991.

HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto R (org). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): Percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões* (Coletânea de artigos), RJ: Instituto Igarapé/Centro Conjunto de Operações de Paz Sérgio Vieira de Mello –CCOPAB, 2017.

HEATHERSHAW, J. “Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses”. *Millennium*, 36(3), 2008, pp.597-621.

HEHIR, Aidan. *Humanitarian Intervention: An Introduction*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2010.

HERZ, Monica. “Concepts of Security in South America”, in: *International Peacekeeping*. London, v.17, n.5, 2010.

HILLEN, John. *Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*. Washington: Brassey's, 1998.

HIRSCH, O. “Tropa brasileira em baixa no Haiti”. *Jornal do Brasil*, 8 out 2004.

HIRST, Monica, and NASSER, Reginaldo M. “Brazil's Involvement in Peacekeeping Operations: the New Defence-Security-Foreign Policy Nexus”, n. p.: NOREF, 2014. Disponível em:

<http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Hirst-e-Nasser.pdf>
(Acesso em 23/fev/2018)

HOLZGREFE, J. L. “The Humanitarian Intervention Debate” In: KEOHANE, R.; HOLZGREFE, J. L (orgs.). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Haiti’s Rendezvous with History: The case of Jean-Claude Duvalier*.(Report), April, 14, 2011.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS) (org). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001a.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). *Haiti 2009: Stability at Risk*. Brussels: ICG, 2009.

JACKSON, Robert. *Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and “Failed States”*. The University of British Columbia, Institute of International Relations Working Paper No.25, November 1998.

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

KEMER, Thaíse; PEREIRA, Alexsandro Eugenio; BLANCO, Ramon. “A Construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding”, *Revista de Sociologia e Política*, v.24, nº 60, p137-150, dez 2016.

KENKEL, Kai Michael. “Global Player ou Espectador nas Margens?A “Responsabilidade de Proteger”: Definição e Implicações para o Brasil”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.12, p 06-57, dez 2008.

_____. “Interesses e Identidade na Participação do Brasil em Operações de Paz”. *Revista Tempo do Mundo*, v.3, no 2, pgs 9-35, 2011.

_____. “Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?”, *Global Responsibility to Protect* 4, pgs 5-32, 2012.

_____; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012.

KI-MOON, Ban. *Implementing the Responsibility to Protect*. Nova York: Nações Unidas, 12 jan. 2009. Documento A/63/677.

KJEKSRUD, S. *Matching robust ambitions with robust action in UN peace operations: towards a conceptual overstretch?* United States: FFI, 2009.

KRAUSE,K; JÜTERSONKE,O. “Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments”, *Security Dialogue*, 36, n4, 2005, pp.447–462.

KUPERMAN, A.J. “Suicidal Rebellions and the Moral Hazard of Humanitarian Intervention”, in *Ethnopolitics*, 2005, 4(2), p149-173.

LEAL, Newton Viana. Entrevista concedida pelo Capitão Fuzileiro Naval Newton Viana Leal, Oficial de Operações do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais em 03 de dezembro de 2018.

LEPARD, B.D. *Rethinking Humanitarian Intervention*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2002.

LESSA, Marco Aurélio Gaspar, *A Participação dos Contingentes do Exército Brasileiro na Missão de estabilização das Nações unidas no Haiti (MINUSTAH)*, Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, 2007.

LINDBERG, T. “Protect the People”, Washington Times, Monday, September 26, 2005. Disponível em: <http://www.washingtontimes.com>.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os direitos humanos como tema global*. 2a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LINKLATER, Andrew. *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity*. London: Routledge, 2007.

_____. “Globalization and the Transformation of the Political Community”. In: BAYLIS, John et al. *The Globalization of World Politics*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

LUCENA, Laryssa Lyryanne M. de. “O Brasil e a MINUSTAH- ou a busca de novos parâmetros para uma Política Externa Brasileira “Alta” e “Ativa” em operações de paz das Nações Unidas”. In: *Século XXI*, Porto Alegre, v5, no. 1, jan/jun 2014.

MAGUIRE, Robert. *Providing Justice in Haiti*. In: United States Institute of Peace, April 4, 2012. Disponível em : www.usip.org. (Acesso em 02/nov/2018)

MATIJASCIC, Vanessa Braga. *Haiti: uma História de instabilidade política*. Texto integrante dos Anais do XX Encontro Regional de História : História e Liberdade. ANPUH/SP-UNESP- Franca. 06 a 10 de setembro de 2010.

MENDONÇA, Marcos Venício. “Brasil no Haiti, um caso de sucesso: uma análise da missão brasileira no Haiti” in: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto R (org). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): Percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões* (Coletânea de artigos), RJ: Instituto Igarapé/Centro Conjunto de Operações de Paz Sérgio Vieira de Mello –CCOPAB, 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-debate-aberto-sobre-protecao-de-civis-em-conflito-armado-nova-york-9-de-novembro-de-2011/print-nota>

MIRANDA, André Luis Novaes. “A pacificação de Bel Air” in: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto R (org). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): Percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões* (Coletânea de artigos), RJ: Instituto Igarapé/Centro Conjunto de Operações de Paz Sérgio Vieira de Mello –CCOPAB, 2017.

MOITA, Luis, “Uma releitura do Consenso em torno do sistema Vestifaliano”, in *Observare*, Universidade Autonoma de Lisboa, Vol3, no.2, (outono 2012) pg 17-43.

MORENO, Marta; BRAGA, Carlos; GOMES, Maíra. “Trapped Between Many Worlds: A Post-colonial Perspective on the UN Mission in Haiti (MINUSTAH)”.in: *International Peacekeeping*. London, v.19, n.3, 2012.

MORRELL, James, “The Governors Island Accord on Haiti” in: *International Policy Report*, September 1993. Disponível em : <http://www.haitipolicy.org/archives/Publications&Commentary/governors.htm>

MUGGAH, Robert. “Reflexões sobre a Contribuição da Minustah à Segurança e Estabilidade (2004-2014)”, *Brasil e Haiti: Reflexões sobre os 10 Anos da Missão de Paz e o Futuro da Cooperação após 2016*, by Eduarda Passarelli Hamann, 9-14. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015.

MUNROE, Amanda, “*Haiti is Freedom, My friend told me. That was News to me*” in: United States Institute of Peace, April 9, 2013. Disponível em : www.usip.org. (Acesso em 02/nov/2018).

MUPPIDI, Himaddep. *The Politics of the Global*, EUA: University of Minnesota Press, 2004.

NASSER, F. “Pax Brasiliensis: a projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas”. In: *O Brasil e as operações de Paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação* /organizadores: Kai Michael Kenkel e Rodrigo Fracalossi. Prefácio: Antônio Patriota. Brasília: IPEA, 2012, pg 213-242.

NEVES, Gilda Motta Santos. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: perspectiva brasileira*, Brasília : FUNAG, 2009.

NEWMAN, E; PARIS, R; RICHMOND, O.P. “Introduction” in: *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press, 2010.

NICHOLLS, David. *Haiti: The rise and fall of Duvalierism* . Third World Quarterly, vol.8, n.4, out. 1986, pp. 1239-1252

NOGUEIRA, João P. “Ética, Terror e soberania: questões para a Teoria das Relações Internacionais” in: GOMES, José Maria. (org) *América Latina y el (Dês)orden Global Neoliberal: Hegeminía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLASCSO, 2004.

NUNES, Ricardo Vendramin. *Os Princípios Fundamentais, o Planejamento das Operações de Paz e suas Perspectivas em face ao Conflito Moderno*, Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Política e Estratégia) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2016.

OLIVEIRA, Andréa Benetti Carvalho de; SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. *Segurança Internacional: o caso haitiano no Conselho de Segurança*. 2010. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/download/246/219>. (Acesso em 09/nov/2018)

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política Externa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PAREKH, Bhikhu. "Rethinking Humanitarian Intervention" in *International Political Science Review*, 18(1): 49-70, 1997.

PARIS, Roland. "The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention", *International Peacekeeping*, vol.21, nº5, London: Routledge, 2014.

PIMENTEL, Pedro Chapaval; REIS, Rafael Pons. "A inserção e a consolidação do Brasil no sistema internacional por meio da MINUSTAH", *Conjuntura Global*, vol5,n3, set/dez, 2016, p.599-621.

PINTO, Maria do Céu. "Conflictos armados y posconflicto" in: PEREIRA, Maria da Assunção Vale & IGLESIAS, María Teresa Ponte (Eds). *Conflictos armados, gestão conflitual e Reconciliação*. Santiago de Compostela: Andavira, 2001.

RAMALHO, Antônio Jorge. "Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Civis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz". *e-cadernos ces* 6 (2009): 142-158. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/eces.359>

RAMOS-HORTA, José. *Preventing Conflicts, Building Durable Peace*. The Dag Hammarskjöld Lecture, Sweden: Uppsala University, 2015.

RAMSEY, Paul. *The Just War: Force and Political Responsibility*, Lanham, MD: Rowman& Littlefield, 2002.

REISMAN, W. M. "Criteria for the Lawful Use of Force in International Law", in *Yale Journal of International Law*, 10(2): 279-285, 1985.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na 59ª Assembléia-Geral da ONU, Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/discursos/2004/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-59a-assembleia-geral-da-onu.pdf/view>

(Acesso em 10/out/2018)

_____. Palestra do Ministro Celso Amorim no "Ciclo de Palestras" na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) – Brasília, 25/02/2010. Disponível em : <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas->

categoria/8061-palestra-do-ministro-celso-amorim-no-ciclo-de-palestras-na-secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica-sae-pr-brasilia-25-02-2010.

(Acesso em 10/out/2018).

RESPONSIBILITY TO PROTECT: TIMELY AND DECISIVE RESPONSE. Report of the Secretary-General, UN DOC. 25 de julho 2012, 49-58.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; BIGATÃO, Juliana de P. “As operações de paz da ONU e os atores regionais: arranjos cooperativos e desafios”. *Boletim Meridiano* 47, vol.14, n.140, nov.-dez. 2013 ,p. 26 a 33.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Carlos. *Haití, Aristide, y la política exterior y militar de los Estados Unidos(1990–2010)*. Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences, v. 25, jan-jun, n. 1, 2010.

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18112179004>.

(Acesso em 09/nov/2018)

SANTOS, Carlos A.Geovanini, Emprego de Blindados no Haiti: Operação Liberté. MG: Universidade Federal de juiz de Fora, s.d. Disponível em: www.ecsbdefesa.com.br

SANTOS CRUZ, Carlos Alberto. Report Improving security of the UN Peacekeepers: We need to change the way we are doing business. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations, 19 Dec, 2017.

SCHMIDT, Hans. *The Unated States Occupation of Haiti, 1915-1934*. Nova Brunswick: Rutgers, 1995.

SCHWELLER, Randall, “Emerging Powers in an Age of Disorder”, *Global Governance*, 17, Boulder: Lynne Reinner, 2011.

SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: a soberania dos ditadores*. Porto Alegre: Sólivros, 1994.

_____. “Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea”. *Carta Internacional*, março 2006.

19pgs. Disponível em:

<https://cartainternacional.abri.emnuvens.com.br/Carta/article/view/248/94>

(Acesso em 15/set/ 2018)

_____. “De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz” in: *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008, pg39-58.

_____. *Haiti: Dilemas e fracassos internacionais*, RS: Ed UNIJUÍ, 2014 (a).

_____. *A Intervenção Militar Sul-Americana no Haiti: Aparência e Realidade*. 2014 (b). Disponível em :

<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/america%20latina%20intervem%20no%20>

[Haiti%20falsas%20e%20verdadeiras%20versoes.pdf](http://www.seitenfus.com.br/arquivos/america%20latina%20intervem%20no%20Haiti%20falsas%20e%20verdadeiras%20versoes.pdf) (Acesso em 15/set/2018)

SILVA, Daniele Dionisio da. “Operações de Paz à Brasileira: Uma Reflexão Teórica, Contextual e Historiográfica: Um Estudo de Caso da Minustah”. Paper presented at 3rd

ENABRI - Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, São Paulo, 2011. Disponível em :

http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100060&lng=en&nrm=isso (Acesso 19/dez/2018)

SNOW, Donald M. *Peacekeeping, Peacemaking and Peace-Enforcement: The U.S. Role in the New International Order*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College Fourth Annual Strategy Conference, February 24-25, 1993.

SOARES, Renata C.F. *O uso das forças armadas em atividades subsidiárias: o caso da Marinha do Brasil*. Dissertação de Mestrado – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, FGV, 2015.

SOUZA NETO, “O Brasil, o Haiti e a Minustah” in: *O Brasil e as operações de Paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*, in: KENKEL, Kai Michael; FRACALOSSO, Rodrigo. Prefácio: Antônio Patriota. Brasília: IPEA, 2012, pg 243-267.

SPEKTOR, Matias. “Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974 – 1979)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n.47, 2004.

_____. “Humanitarian Interventionism Brazilian style?”, *Americas Quarterly*, Summer 2012, pg 54-59.

_____. “Silêncios”, *Folha de S.Paulo*, 3 outubro 2012.

_____. *Debate sobre o Futuro das Intervenções Humanitárias*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 24Out.2012.

STEWART, Patrick. “Irresponsible Stakeholders?”, *Foreign Affairs*, New York: Council on Foreign Relations, November/December, 2010.

STÜNKEL, Oliver. “BRICS and the ‘Responsibility While Protecting’ Concept”, *The Hindu*, 12 março 2012.

THAKUR, Ramesh. *The United Nations, Peace and Security*. London: Cambridge Press, 2006.

_____. *The Responsibility to Protect*. London: Routledge, 2011.

TESÓN, F. “The Liberal Case for Humanitarian Intervention”, in J.L.HOLZGREFE and R.O.KEOHANE, (eds), *Humanitarian Intervention: Ethical legal and Political Dilemmas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pgs93-129.

THE FUND FOR PEACE. Disponível em <http://www.fundforpeace.org>. (Acesso em 26/out/18).

THE WASHINGTON TIMES. *UN Security Council members arrive in Haiti for 3-day visit*. 23 January 2015.

Disponível em: <http://www.washingtontimes.com/news/2015/jan/23/un-security-council-members-arrive-in-haiti-for-3-/>

TREVELYAN, Laura. *Haiti army: Michel Martelly's plans divide opinion*.in: BBC, January 24th, 2012.

TROUILLOT, Michel-Roplph. *Haiti, State against nation: the origins and legacy of Duvalierism*. Nova York: Monthly Review Press, 1990.

UNITED NATIONS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco: ONU, 1945.

UNITED NATIONS (org). *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping*, 2nd edn. United Nations: New York, 1990.

_____. Resolução 841 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (S/RES/841). UNSC/16/jun/1993.

_____. Resolução 862 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (S/RES/862). UNSC/31/aug/1993.

_____. Resolução 867 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. UNMIH/UNSC/22/sept/1993.

_____. Resolução 940 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (S/RES/940).UNSC/31/Jul/1994.

_____. Resolução 1063 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. UNSMIH/UNSC/28jun1996.

_____. Resolução 1123 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. UNTMIH/UNSC/30/jul/1997.(Documento 1997a)

_____. Resolução 1141 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MIPOHNU/UNSC/28/Nov/1997. (Documento 1997b)

_____. Brahimi Report. A/55/305–S/2000/809. 21 August, 2000.

_____. Resolução 1529 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. S/RES/1529. UNSC/29/Feb/2004. (Documento 2004a)

_____. Security Council Authorizes Deployment of Multinational Force to Haiti for 3 Months, Unanimously Adopting Resolution 1529 (2004). Press Release. SC/8015. February 29, 2004. (Acesso 27/dez/2018) (Documento 2004b)

_____. Report of the Secretary-General on the United Nation Stability Mission in Haiti. S/2004/403. April 16, 2004. (Acesso em 27/dez/2018) (Documento 2004c)

_____. Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/30/abr/2004. (Documento 2004d)

_____. Report of the Secretary-General on the United Nations Stability Mission in Haiti. S/2004/908. August 18, 2004. (Acesso em 27/dez/2018) (Documento 2004e)

_____. Resolução 1576 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC 29/Nov/2004. (Documento 2004f)

_____. *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A/59/565. December 2, 2004. (Acesso 27/dez/2018) (Documento 2004g)

_____. MINUSTAH Evaluation Report. 21-27 February, 2005. (Acesso 27/dez/2018) (Documento 2005a)

_____. MINUSTAH SRSG. Daily Report for 21 March, 2005. March 21, 2005. (Acesso em 27/dez/2018) (Documento 2005b)

_____. MINUSTAH SRSG. Weekly Report for 14 to 21 March; March 21, 2005. (Acesso 27/dez/2018) (Documento 2005c)

_____. Resolução 1608 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/22/jun/2005. (Documento 2005d)

_____. Resolução 1658 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/14/Feb/2006. (Documento 2006a)

_____. Resolução 1674 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (Security Council Resolution 1674. Protection of Civilians. S/RES/1674(2006). 28 April 2006. (Documento 2006b)

_____. Resolução 1702 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/15/Aug/2006. (Documento 2006c)

_____. Resolução 1743 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/15/Feb/2007. (Documento 2007a)

_____. MINUSTAH Force Commander's presentation to the Ministers of Defense of Latin American TCC. September 2007. (Documento 2007b).

_____. Resolução 1780 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/15/Oct/2007. (Documento 2007c)

_____. *General Guidelines for Peacekeeping Operations*. UN/210/TC/GG95, United Nations Peacekeeping Operations: Principals and Guidelines, “CAPSTONE DOCTRINE”- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO), 2008.

Disponível em: http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf. (Acesso em 02/out/2018) (Documento 2008a)

_____. Resolução 1840 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/09/Oct/2008. (Documento 2008b)

_____. Resolução 1892 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/13/Oct/2009.

_____. *A New Partnership Agenda: charting a new horizon for UN Peacekeeping*. New York: ONU, 2009. (Documento 2009a)

_____. Resolução 1908 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/19/Jan/2010. (Documento 2010a)

_____. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. S/2010/200. February 22, 2010. (Documento 2010b)

_____. Resolução 1927 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/04/Jun/2010. (Documento 2010c)

_____. Resolução 1944 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/14/Oct/2010. (Documento 2010d)

_____. Resolução 2012 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/14/Oct/2011. (Documento 2011a)

_____. *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*. A/66/551-S/2011/701. (11/Nov/2011). (Documento 2011b) (Acesso em 22/dez/2018)

_____. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. S/2011/540. August 25, 2011. (Documento 2011c).

_____. *The Contribution of UN Peacekeeping to Early Peacebuilding: A DPKO-DFS Strategy for Peacekeepers*. UN Department of Peacekeeping Operation – DPKO/OROLSI. Department for Field Support-Peacekeeping Operations-Peacebuilding, 2011.

_____. Resolução 2070 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/12/Oct/2012.

_____. Resolução 2119 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/10/Oct/2013.

_____. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. S/2014/162. March 7, 2014. (Documento 2014a).

_____. Report of the Strategic Assessment Mission on MINUSTAH. 2-7 June 2014. (Documento 2014b).

_____. Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti. S/2014/617. August 29, 2014. (Documento 2014c)

_____. Resolução 2180 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH/UNSC/14/Oct/2014. (Documento 2014d).

_____. Resolução 2350 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. United Nations Mission in Haiti. MINUSTAH-MINUJUSTH/UNSC/13/Apr/2017.

UNISDR- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Poverty & Death: Disaster Mortality Report (1996-2015)*. Belgium: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters- CRED, 2015.

UNA-United Nations Archives.(2010-2017).
Disponível em : <https://search.archives.un.org/international-civilian-support-mission-in-haiti-micah>. (Acesso em 01/out/2018)

UNRIC - United Nations Regional Information Center. Centro de Notícias da ONU, Publicação de 15/10/2010 Disponível em: [HTTP://unric.org/pt-br/temas/2010/10/15/20101015-desenvolvimento-social](http://unric.org/pt-br/temas/2010/10/15/20101015-desenvolvimento-social)

UNITED NATIONS REPORT “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business”, December, 19, 2017, pg4.

UNIDO - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial Disponível em: <http://nacoesunidas.org/pt-br/agencia/unido>

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010.

_____. “O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e as decisões do Conselho de Segurança” in: *Política Externa*, vol 21, no. 4, 2013, p107-123.

_____. *O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2015.

VALENTE, Jonas. “ONU encerra missão no Haiti comandada pelo Brasil”, DF: Agência Brasil, 16/out/2017.

VERDÉLIO, Andréia. “Haiti é o país com maior número de mortes por catástrofes naturais, diz ONU”. Brasília: Agência Brasil, 13/10/2016.
Disponível em : www.agenciabrasil.etc.com.br

VIEIRA FILHO, José Maurício. “Peacekeeping: its emergence, changes and challenges”. *Século XXI*, Porto Alegre: Jan-Jun 2013, V.4, No.1, pgs 37-49.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. “O Haiti nunca foi tão abalado”. (Entrevista), SP: *Revista Época*, 08/abr/2010.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. “Epopéia militar brasileira no Haiti” in: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto R (org). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): Percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões* (Coletânea de artigos), RJ: Instituto Igarapé/Centro Conjunto de Operações de Paz Sérgio Vieira de Mello –CCOPAB, 2017.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: UNESP, 2011.

VINCENT, R.J. *Nonintervention and International Order*, Princeton: Princeton University Press, 1974.

WALKER, R.B.J. “Lines of Insecurity: International, Imperial, Exceptional”. *Security Dialogue*. London, v.37, n.1, 2006.

WALT, Stephen. “The Renaissance of Security Studies”. *International Studies Quarterly*, Malden, v. 35, n.2, 1991.

WALZER, Michael. *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, 4th Ed, New York: Basic Books, 2006.

WARGNY, Christophe. *Haiti n’exist pas*. Paris: Éditions Autrement, 2004.

WEISS, Thomas G. “The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era” in *Security Dialogue*. n35, 2004.

_____. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Malden, MA: Polity Press, 2007.

WELSH, Jennifer. *Humanitarian Interventions and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

WESTERN, Jon. “Illusions of Moral Hazard: A Conceptual and Empirical Critique”, in *Ethnopolitics*, 4(2): 2005, pgs 225-236.

WHEELER, Nicholas J. “Humanitarian Intervention and World Politics” in BAYLIS, J; SMITH, S; OWENS, P. *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1997.

_____. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. "The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society". In WELSH, Jennifer. *Humanitarian Intervention and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*, Brasília : FUNAG, 2016.

Sites:

- <http://www.un.org/en/sections/un-charter>
- <http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti/>
- <https://nacoesunidas.org/missoes-da-onu-devem-usar-forca-para-combater-violencia-aponta-relatorio/25/01/18>
- <http://unric.org/pt-br/temas/2017/01/18/Desenvolvimento-social>
- <https://minionu15anoscsnucpsua.wordpress.com/intervencoes-militares/os-tipos-de-operacoes-de-paz/>
- <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Chapter1.pdf>
- <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Nacoes-Unidas.pdf>

ANEXOS:

- Entrevista Entrevista com o Contra-Almirante Fuzileiro Naval Carlos Chagas Vianna Braga, representante da Marinha no planejamento conjunto da preparação da participação brasileira para a atuação no Haiti, designado para compor o Estado-Maior Interino da MINUSTAH como Oficial de Inteligência e Assistente do primeiro *Force Commander*.
- Entrevista com o Capitão Fuzileiro Naval Newton Viana Leal, Oficial de Operações do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais – Haiti (25º Contingente).

Anexo 1

Entrevista com o Contra-Almirante Fuzileiro Naval Carlos Chagas Vianna Braga, representante da Marinha no planejamento conjunto da preparação da participação brasileira para a atuação no Haiti, designado para compor o Estado-Maior Interino da MINUSTAH como Oficial de Inteligência e Assistente do primeiro *Force Commander*. (Realizada em 05 de novembro de 2018).

Entrevistadora: Ocupando uma posição de liderança por ocasião da primeira missão da MINUSTAH, o senhor poderia definir como as Forças Armadas, representadas aqui pelo Corpo de Fuzileiros Navais, definem a MINUSTAH, em termos de operação de paz? Como o senhor enxerga os desafios de uma operação de paz e qual sua apreciação pessoal sobre isso?

Almirante Braga: Fui para missão e acabei me tornando assistente do primeiro Force Commander que foi o general Heleno e isso deu uma oportunidade de acompanhar de perto (0:53) tanto as atividades de campo operativas quanto as atividades no nível político, de negociação, tanto dentro da missão como fora da missão(1:03) com diversos governos envolvidos e com o próprio governo do Haiti. É interessante notar que a MINUSTAH representa um ponto de inflexão dentre as operações de paz no Brasil, talvez o principal ponto de inflexão (1:20). Até então a participação brasileira vinha muito em cima de operações típicas em manutenção da paz, ou seja, em operações de capítulo VI, hoje o caso de Angola, Moçambique, Suez e, de repente, entra a MINUSTAH, que é uma operação de capítulo VII (1:38) na qual talvez *inicialmente não se tivesse a noção exata do que significava o capítulo VI*, então isso representa uma mudança de paradigma muito importante para as Forças Armadas brasileiras. A questão da duração da missão, ou seja, 13 anos de missão, representou 35 mil militares envolvidos ao longo de todo o processo; uma missão que teve ainda a participação crescente da América latina (2:05) 40% e chegou a quase 80% em 2014, tendo uma característica muito especial para o Brasil e para as Forças Armadas. As lições aprendidas durante todo esse processo são muito importantes, exatamente em função da novidade e do tempo de engajamento das operações, ou seja, uma integração muito forte com países da América Latina especialmente com o Chile, Argentina e com o Peru (2:34), Então, por tudo isso, a MINUSTAH representa um ponto muito importante para as Forças Armadas brasileiras em termos de operação de paz .

Entrevistadora: Como o senhor descreveria a primeira missão, pensando nos objetivos formais da missão e quais você considera que foram na prática os que mais conseguiram ser alcançados de fato naquele primeiro momento?

Almirante Braga: O primeiro momento da missão não foi fácil. Na realidade, a missão começou do zero, vamos dizer assim. Era uma transição com a Força Interina Multinacional (3:15) que tinha acabado de chegar no Haiti durante a crise que resultou na queda do presidente Aristide. Logicamente EUA, Canadá, França e Chile e essa Força Interina tinham pressa de sair por causa de outros compromissos. Então a missão

de paz começou de forma muito rápida e o desdobramento das tropas não foi tão rápido assim, ou seja, o Brasil chegou rápido e cumpriu todos os seus compromissos (3:42) as forças armadas brasileiras chegaram muito rápido, mas quando o Brasil chegou, em 01 de junho, quando começa realmente o mandato da missão, a gente nota (3:50) que não tinha muita gente, ou seja, nos primeiros meses da missão, a missão tinha 20% do efetivo autorizado então esse era o primeiro grande desafio que foi realmente ver um país que estava conturbado, em uma situação conflituosa, com pouca tropa. O efetivo da Força Interina Multinacional chegava a quase 4 mil homens, o efetivo autorizado pela MINUSTAH era de 6 mil e na prática, no terreno, no início da missão, a gente não tinha sequer mil homens. *Era uma dificuldade muito grande manter certo senso de estabilidade nesse primeiro momento. A partir do momento em que se chegou a um nível mais confortável em termos efetivos de tropa, e isso vai acontecer no final do ano de 2004, a força pode ter uma posição mais proativa e um primeiro objetivo naturalmente foi o tal do estabelecimento do ambiente seguro e estável. Isso aí talvez fosse no ponto de vista da força militar, o objetivo mais importante da força militar, ela tinha influência nos outros objetivos da missão (4:57) que era a questão de assegurar condições no processo político, assegurar condições a respeito dos direitos humanos, essas coisas todas mas sem o ambiente seguro e estável, todos os demais ficavam prejudicados, esse foi o desafio inicial. Houve o período de adaptação das tropas que tinham que se adaptar a esse novo ambiente, ao uso da força, como eu disse anteriormente, as participações anteriores não envolviam capítulo VII, então tudo isso era novo e houve um período de adaptação. (5:29) Eu sempre falo que a missão passa por alguns períodos que podem ser, em termos analíticos, separados assim: um primeiro período que é o período do desdobramento (5:43); no sentido que é um período que as tropas estão se desdobrando e a força não tem um nível suficiente, depois a gente entra em um período de confrontação que é exatamente no período em que os spoilers dos processos de paz vão ser confrontados e neutralizados dentro do possível ou seja as ameaças vão diminuindo. Após esse período de confrontação vem o período de estabilização, de uma estabilidade um pouco maior, já se pensa em encerrar a missão e é quando vem o terremoto. Aí vem o terremoto, tudo muda a configuração da missão muda toda, ela passa a ter um perfil 100% humanitário, ainda que antes se tivesse trabalhado em várias situações humanitárias, nas diversas tragédias naturais que passaram pelo Haiti, diversos furacões, essas coisas todas, o terremoto, pela sua magnitude e pelo nível de destruição, altera radicalmente o processo e as forças que antes eram preponderantemente ligadas a segurança e parcialmente ligadas às ações humanitárias. Há uma inversão nisso aqui (6:52) exatamente em socorro ao terremoto. A situação melhora, começa-se a voltar à normalidade e o batalhão a mais que o Brasil tinha enviado é retirado também. Os níveis de tropa voltam à situação mais confortável e aí já se começa a falar em encerramento da missão e como acaba encerrando efetivamente em 2017. Mais ou menos essa linha do que ocorreu na missão (7:20).*

Entrevistadora : Então você concorda que podemos definir a MINUSTAH talvez em duas frentes de atuação distintas. Uma primeira atuação dentro do que o discurso acadêmico enquadra como uma intervenção militar e em um segundo momento, de atuação humanitária?(7:49)

Almirante Braga: Olha eu não gosto do termo intervenção militar, eu acho que ela não deixa de ser uma operação de paz robusta sempre e talvez a novidade que tenha em

relação ao discurso típico acadêmico é um envolvimento maior dos militares na questão humanitária, então normalmente tenta se separar as agências humanitárias, sejam elas internacionais ou não governamentais (8:14) o papel das agências ali, o papel dos militares, o papel dos militares ligados à questão da segurança, o papel das agências humanitárias ligadas às questões humanitárias. Então, *o que a gente nota o tempo todo na missão é que existe uma participação ativa dos militares na questão humanitária também* (8:30) desde o início da missão. *Isso é objeto de disputa nos espaços humanitários, uma série de incompreensões de lado a lado até que se chegue a um papel razoável das Forças Armadas na questão humanitária, que é importante também para o sucesso da missão. E a partir do momento do terremoto tudo isso muda, o papel fica evidente, fica humanitário e não há discussão se o militar deve ou não entrar na questão humanitária, ali não há dúvida que ele entra.* Então uma disputa inicial que talvez houvesse da questão humanitária, “os militares tem que cuidar da segurança não devem entrar na questão humanitária” *quando acontece o terremoto muda e todos tem a perfeita noção que naquele momento o militar tem que entrar nas atividades humanitárias. Então eu não falo de intervenção, eu sempre falo de operações de paz robusta autorizada por um mandato da ONU e que a parte de segurança e a parte humanitária.vão convivendo em.maior.ou.menor.grau.*(9:28)

Entrevistadora: Como o senhor definiria a diferença entre uma missão de paz robusta e uma intervenção humanitária, no quesito “uso da força”?

Almirante Braga: A diferença, eu acho que ela é muita nítida, deveria ser muito nítida ainda que às vezes não seja tão nítida, mas em termos gerais, eu diria que a operação de paz por definição é amparada no tripé dos princípios básico, ou seja, o uso da força, eu vou usar já a definição atual, *uso da força em autodefesa e na defesa do mandato (ainda que só na defesa do mandato, essa latitude é muito imprecisa)*; imparcialidade e o consentimento. *Então a gente fala que é missão de paz*, e no caso da MINUSTAH, o mandato está em cima do consentimento. Existiu por parte do governo naquele momento legítimo do Haiti uma autorização para que a missão acontecesse lá e a imparcialidade acaba sendo definida academicamente como imparcialidade em relação ao mandato, que é outra definição que foi evoluindo na ONU ao longo dos anos. Então, operação de paz está muito amparada em cima dessas três questões. A intervenção humanitária (10:56) ela já é bem diferente. *Ou seja, a gente tem que separar bem a intervenção humanitária da ajuda humanitária.* Ajuda humanitária normalmente está ligada ao consentimento, *ajuda humanitária está ligada intrinsecamente ao consentimento também quem está recebendo ajuda humanitária, o país que está recebendo ajuda humanitária, ele tá consentindo e muitas vezes e na maior parte das vezes está feliz com isso. A intervenção humanitária não,(11:18) a intervenção humanitária ela está intrinsecamente ligada à intervenção sem consentimento do país,* então essa é uma distinção importantíssima, ou seja, a intervenção humanitária para atingir objetivos humanitários, na maior parte das vezes de proteção, ela faz uma intervenção num país sem autorização e sem consentimento desse país, então é muito importante a gente situar o tempo todo e não é absolutamente o caso da MINUSTAH.

Entrevistadora: Existem diferenças e diversas narrativas sobre a situação do Haiti em 2004. Encontramos a narrativa do haitiano, a narrativa da mídia, a narrativa da academia e dos Organismos Internacionais, por exemplo. São vozes diferentes sobre o mesmo assunto. Como o senhor descreveria o cenário que vocês encontraram no Haiti na Primeira Missão?

Almirante Braga: *O cenário era de extrema desorganização (12:29) só não estava pior em função da presença da Força Interina Multinacional. A gente tinha naquele momento a única força legítima, a única força legal armada dentro do país era PNH (Polícia Nacional do Haiti) que tinha um efetivo que estava totalmente fora do controle com menos de 2.000 policiais, ou seja, um efetivo muito pequeno para fazer frente ao problema que se tinha especialmente em Porto Príncipe e fora de Porto Príncipe então nem se fala, pois não se tinha praticamente mais nada. A gente tinha uma atuação grande das gangues ligadas ao tráfico de drogas e também tinha uma atuação forte dos chamados ex-militares. As forças armadas do Haiti tinham sido desmanteladas 10 anos antes e durante esse período elas continuaram de certa forma a existir na prática, os mais antigos (13:32) eles foram colocados em outras funções no governo mas o soldados perderam tudo, ou seja, as forças armadas foram desmantelados por um decreto, mas na realidade, na Constituição do Haiti, elas continuariam a existir e essa turma foi desmantelada sem receber nada, não receberam pensão, não receberam nada, mas ficaram com suas armas. Então é uma situação de extremo desconforto e em determinados locais do país era a única força de segurança, ainda que ilegal, era a única força de segurança existente e eram reconhecidos em boa parte do país. Era uma situação complicada o processo de DDR, desarmamento, desmobilização e reintegração muito complicado e era esse este cenário, grosso modo, até se entender exatamente quais eram os desafios.*

Entrevistadora: A missão certamente estabeleceu um protocolo de atuação baseado nos objetivos gerais de uma missão de paz. O quê, a seu ver, foi diferente da teoria para a prática no dia a dia da atuação da tropa?

Almirante Braga: Essa é uma questão complicada, não sei nem exatamente como responder, mas, em linhas gerais, a gente tem a missão baseada em alguns documentos que vão estabelecer as normas de convivência, vamos dizer assim. O primeiro desses documentos chama SOFA (Acordo sobre o Status da Força, tradução livre) (15:05) que é um documento assinado entre a ONU e o país hospedeiro, no caso o Haiti, dizendo quais são direitos e deveres da missão da ONU naquele país, ou seja, ali diz coisas simples até coisas mais sofisticadas. Coisas bem simples, por exemplo: as viaturas da ONU poderão ser emplacadas pela ONU; os militares serão julgados pelas leis dos seus próprios países; então são algumas coisas que variam um pouco de missão para missão e outras são certo roteiro igual para todas as missões. Falam, por exemplo, o material da ONU não será taxado quando chegar no país, é uma série dessas coisas, então esse é o primeiro documento. Temos um segundo documento que é assinado entre o país que fornece as tropas e a ONU. Basicamente nesse documento ele vai dizer o quê que o país vai fornecer e como a ONU vai reembolsar esse país. Quais são as obrigações do país e quais são as obrigações da ONU, então esse é um segundo documento importante (16:11) e disso tudo vão ser gerados planos de campanha na

missão. E o documento que talvez seja o mais importante de todos, para essas questões, são as *regras de engajamento (rules of engagement) um documento detalhado que um extrato dele é distribuído a todos os militares que fica no bolso, o Blue Card*. Deve ficar no bolso com as regras básicas de engajamento. *Essas regras são as mais claras possíveis, mas sempre há situações em que elas possuem uma latitude de interpretação, então, muitas vezes, no mundo Acadêmico, essas regras de engajamento parecem muito simples, mas na prática elas acabam tendo interpretações diferentes dentro da mesma missão e de um contingente para outro. Existem interpretações mais proativas nas regras de engajamento, ou seja, elas são interpretadas de modo a permitir um emprego maior da força*. Existem outros países que interpretam de modo bastante conservador, de modo a evitar utilizar força, isso acaba acontecendo em todas as missões de paz. Aconteceu na missão de paz no Haiti especialmente nos primeiros momentos, ou seja, como eu falei, até se chegar à conclusão do que era Capítulo VII e se tinha que ter uma atuação mais robusta do Capítulo VII existiu uma demora, uma interpretação mais conservadora das regras de engajamento que foi bom até para a gente ter um meio termo da missão, um balanceamento da missão.

Entrevistadora: A definição clássica de Peacekeeping limita o uso da força à manutenção da missão e à autodefesa. Como o senhor acha que a MINUSTAH se relaciona com esses princípios, especificamente da Peacekeeping, sendo que ela foi uma missão de Capítulo VII?

Almirante Braga: Hoje todo Peacekeeping está no Capítulo VII, você não vai encontrar nenhuma missão de paz nova, ou seja, as mais antigas continuam com seus contratos anteriores, se você pegar a UNIFIL que o Brasil está participando, ela é ainda Capítulo VI, mais conservadora, ainda que tenha todos os riscos lá. Por que é uma missão antiga da década de 70. *Agora as missões novas, elas são amparadas no Capítulo VII* por questões importantíssimas que não se restringem só a própria autodefesa da missão, tem também outro aspecto muito importante que hoje constam em todos os mandatos das missões de paz que é a *questão da proteção dos civis (18:52)*. *Em função principalmente da proteção dos civis todas as missões foram colocadas como sendo de Capítulo VII*. Então, hoje, na definição atual de Peacekeeping, a gente pega o DPKO, de 2008, que é a definição oficial dos princípios, ela estabelece o princípio do não uso da força, exceto na autodefesa e na defesa de todo o mandato, ou seja, *teoricamente a MINUSTAH está perfeitamente enquadrada dentro de um conceito atual missão de paz*. Mas há que se lembrar que esse conceito de missão/ operação de paz ela foi evoluindo ao longo dos anos até chegar a isso e essa evolução não pára, essa evolução continua. Hoje quando você pega dois documentos super-recentes que são o relatório do Ramos Horta, de 2015 e depois o relatório Santos Cruz, todos os dois já começam a falar no uso da força cada vez mais e maior. Como foi empregada na Brigada de Intervenção, que significa o uso pró ativo da força, coisa que era impensável na missão de paz alguns anos atrás e no Relatório Santos Cruz, que foi o relatório encomendado pela ONU, ele faz menção ao uso “overwhelming use of force”(20:25) Uma coisa que sempre se falou foi o uso proporcional da força e agora já se fala no uso da força “overwhelming”, não consigo traduzir em português nesse momento, mas isso mostra evolução da questão do uso da força para fazer face os desafios cada vez maiores que as missões de paz vem encontrando. Alguns podem considerar que é um desvirtuamento da ideia inicial de missão de paz, mas que por outro lado há de se considerar também

que quando elas foram pensadas elas sequer existiam no vocabulário ou na Carta das Nações Unidas, então elas vão se moldando de acordo com o cenário internacional (21:04).

Entrevistadora: O senhor identificou, ao longo de sua participação na missão como representante das Forças Armadas, alguma diferença entre o discurso governamental e dos executores da missão, no caso das Forças Armadas?

Almirante Braga: Isso aí realmente fica difícil eu dizer que tenha havido, o que eu vi foi uma característica muito interessante na participação brasileira, que foi uma inter-relação, o nível de entrosamento entre o setor da defesa e o setor das relações exteriores foi muito grande, então, de um modo geral, *o que era relatado pelo Itamaraty era aquilo que nós estávamos vivendo no campo*. Então a minha visão é muito positiva sobre esse aspecto, muito positiva, inclusive eu escrevo isso toda vez que eu posso. Eu tenho escrito muito isso, que foi talvez uma das primeiras vezes que houve um entrosamento tão grande em termos da parte militar com a parte de relações exteriores. Eu acho que o que era relatado em nível governamental era o que estávamos vivenciando na prática. Talvez não exatamente, isso por que no terreno as coisas às vezes vão se alterando, então havia rapidamente um feedback e os discursos iam se acertando. Mas, *o que eu acho é que houve uma sintonia muito grande*.

Entrevistadora: Durante o treinamento para missão, a tropa é informada dos protocolos da ONU?

Almirante Braga: Ah sim, obrigatoriamente (23:17). Como eu falei as regras de engajamento, o principal protocolo para tropa, digamos assim, é exatamente o conteúdo das regras de engajamento e a tropa não só é informada como ela é treinada dentro dessas regras de engajamento estabelecidas. É óbvio que no começo da missão as coisas eram mais difíceis, até por que o documento oficial das regras de engajamento acabou demorando a sair, então a tropa demorou a ter contato com essas regras de engajamento. Então isso tudo, obviamente, acabou gerando uma postura mais conservadora da tropa. Mas à medida que os contingentes foram chegando, já sabiam com muito tempo de antecedência quais eram as regras. Então, desde o período aqui no Brasil, a tropa tinha seis meses para treinar a exaustão sobre essas regras.

Entrevistadora: Na literatura hoje produzida sobre a MINUSTAH, encontra-se registros de casos de excesso de violência. Contudo, na maior parte dos relatórios oficiais não há nenhum registro relatando ou envolvendo diretamente tropas brasileiras. Como a Primeira Missão lidou com esses eventuais casos de abusos ou excesso de violência?

Almirante Braga: Excesso é difícil dizer que aconteceu, eu não entendo como pode ter havido algum excesso (24:04). Eu acho que o uso da força ocorreu de forma proporcional e sempre que se fez necessário. Eu diria até que a missão foi muito

conservadora, especialmente no início, ou seja, você relutou muito a questão da utilização da força. *A missão, especialmente a tropa brasileira, demorou a usar a força, e só usou quando realmente tinha que usar e foi proporcional, exatamente em face de ameaça que se tinha e para conseguir efetivamente pacificar os locais onde se estava trabalhando.* Então a minha visão vai à direção de que, pelo menos no nível na tropa brasileira, não houve excessos, o que houve foi o uso da força. *Houve o uso da força? Sim, houve o uso intenso da força, em determinadas situações sim. Mas foi o uso necessário para o cumprimento da missão.* Isso aí se reflete quando a gente nota a questão de eventuais denúncias, a gente nota que nenhuma delas prosperou e mesmo as organizações de direitos humanos mais abalizadas, as críticas foram limitadas (25:44) Ou seja a maior parte das críticas apareceram de organizações sem a credibilidade. Outras críticas vindas da Human Right Watch ou a Anistia Internacional (25:53), mesmo todas essas foram muito moderadas em termos de suas críticas.

Entrevistadora: Nós já falamos que o terremoto muda o caráter da missão completamente. Como o senhor avalia a conclusão da MINUSTAH, em 2017, pensando esses 13 anos, à luz dos objetivos da missão?

Almirante Braga: Eu vejo de uma forma muito otimista, vamos dizer assim. Com todos os percalços, todas as dificuldades que o país teve, a gente teve dois chegando a três presidentes eleitos por voto democrático, *com eleições normais dentro de uma normalidade possível, não é uma normalidade suíça mas é uma normalidade latino-americana, vamos dizer assim.* Ou seja, as eleições transcorreram de uma forma bastante aceitável, os governos legitimamente eleitos foram estabelecidos, as transições democráticas ocorreram com os presidentes, então isso tudo é um fato que dá uma nota de como foi. *Coisas que eram inéditas na história do Haiti. Então isso mostra que a missão teve um papel importante, ela trouxe um ambiente relativamente seguro e estável,* eu vou dizer relativamente seguro e estável porque eu vou socorrer numa frase do Hedi Annabi, *que foi representante do secretário geral da ONU no Haiti e faleceu durante o terremoto e sempre dizia que "fome e miséria são totalmente incompatíveis com estabilidade e segurança" (27:34).* Então o país que ainda tem um nível de miséria muito grande, obviamente vai ter uma dificuldade de manter um nível de estabilidade e segurança mais alto. Mas a missão de paz teve um papel essencial nisso aqui, ao longo desses 13 anos, mesmo com o terremoto do Haiti que degradou muito as condições de infraestrutura, *a missão deixa o Haiti bem melhor do que encontrou, ou seja, com tudo isso, hoje o Haiti tem condições de melhores para sobreviver do que tinha quando se chegou lá há 13 anos.* É óbvio que a gente não pode ser ingênuo pensar que a missão de paz acabou porque tudo foi feito perfeito. Tem uma série de coisas que precisam ser ajustadas, mas existem outras emergências maiores do mundo acontecendo, então a prioridade do Haiti naturalmente no seio da ONU e nos termos dos objetivos considerados atingidos, ela se encerrou. Eu diria que, sem dúvida nenhuma, o Brasil deixa o Haiti muito melhor do que encontrou.

Entrevistadora: O estabelecimento de um sistema de Justiça foi uma lacuna que ficou da missão ou não era um propósito da MINUSTAH?

Almirante Braga: Vamos separar: o propósito estava escrito no mandato claramente, mas a gente tem que olhar do ponto de vista militar. *Os militares fizeram o que poderiam fazer em termos de proporcionar um ambiente seguro e estável. Por outro lado, essa questão dos direitos humanos, processo legal, polícia, essas coisas todas, elas são um processo lento que foi melhorando ao longo do tempo. Teve uma queda enorme com a questão do terremoto quando vários presos fugiram, além de que a quantidade de presos no Haiti sem julgamento sempre foi muito grande, mas houve essa tentativa de melhora durante todo o processo. Todos os ramos da missão de paz, que não os militares voltados para isso (30:40), tanto a parte da polícia da ONU, polícia internacional, quanto da parte dos assessores de Justiça e direitos humanos trabalharam intensamente para melhorar. Só que ao término da missão chegou-se à conclusão que isso ainda merecia uma atenção especial, mas que não havia mais a necessidade de manter uma tropa para garantir esse ambiente seguro e estável, pois esse ambiente seguro e estável já tinha de certa forma sido garantido. Então ele prossegue com essa missão. Não é uma particularidade, eu volto a dizer, do Haiti. A gente vê na América Latina uma série de países com situações complicadas em termos do devido processo legal, direitos humanos, essas coisas todas e por isso que essa missão ela continua lá, mas a gente nota que pelo próprio tamanho da missão é uma missão muito menos ambiciosa, é mais uma missão de assessoria, para ajudar os haitianos a encontrar o seu caminho mais do que uma missão executiva, nos termos do que a missão vai fazer. A próxima missão deixa de ser uma missão executiva e passa a ser muito mais uma missão de assessoria.*

OBS: Todos os trechos em itálico são grifos da autora, para facilitar a utilização da entrevista na tese.

Anexo 2

Entrevista com o Capitão Fuzileiro Naval Newton Viana Leal, Oficial de Operações do Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais – Haiti (25º Contingente). Realizada em 03 de dezembro de 2018.

Entrevistadora: Como foi sua experiência na missão da MINUSTAH em 2016 e qual a sua apreciação pessoal sobre isso?

Capitão Newton: A minha experiência foi a melhor possível. Quanto a minha apreciação pessoal, foram várias impressões que foram incluídas desde a seleção; da minha escolha para participar da missão até a chegada, o término da missão e até eu estar de volta para minha família. Eu posso assim definir momentos distintos: primeiro a alegria de ter sido selecionado, depois a fase da preparação que foi demorada, quase seis meses, assim também como a missão. Então a gente se prepara no Brasil para várias situações que podem ocorrer ou que já ocorreram lá, a gente aprende muito com as lições que já foram aprendidas antes, com quem já participou anteriormente. A preparação é bem extenuante. Ela é estressante no ponto de vista psicológico e culmina com nosso embarque. No embarque são sentimentos muitos distintos. O primeiro: deixar a família, por que ela não tem a visão do militar e, pra ela, seu ente querido está indo para guerra que ele pode não voltar. Apesar de ter esse risco, e é um risco muito presente, a gente confia que isso não vai acontecer devido ao nosso treinamento, a nossa segurança no nosso treinamento e ao nosso equipamento. De fato aconteceram algumas mortes no contingente brasileiro devido à doença, acidentes, o terremoto, mas na missão como um todo, poucos brasileiros morreram. Depois vem a chegada, que é a missão propriamente dita, chegada em solo haitiano, o contato com a população. Então são experiências que a gente guarda para o resto da vida. Outra experiência que foi interessante foi o convívio com outras Forças Armadas de outros países. Por que é uma missão que é dividida por vários países e a gente tem oportunidade de viver com canadenses, indianos, nepaleses, com vários povos, várias culturas, e se torna uma diversidade muito grande. Militares do exército brasileiro que também dividem a missão com a gente. Então tudo isso compõem a MINUSTAH. A gente junta todo esse efetivo em prol da Ajuda humanitária do Haiti. *Então nós temos lá missões distintas: de Patrulhamento e segurança, e de ajuda humanitária. Durante esses seis meses, a gente viveu isso intensamente (3:13) a gente tá dentro da segurança da nossa base, a gente tem o contato com a população, a gente tem um risco das gangues haitianas que oferecem risco para a população e para a gente.* Claro que não somos vistos com bons olhos por essas gangues no transcurso da missão, além da incerteza de ter alguns intempéries, terremoto, furacão, como ocorreu. Como um todo a experiência é muito gratificante, vivenciar tudo isso, esse conjunto de incertezas e no final conseguirmos com êxito a missão.

Entrevistadora: Como o senhor descreveria a penúltima missão, executada pela 25º Contingente, em termos dos objetivos e principais desafios? Dos objetivos formais da operação, quais o senhor considera que, na prática, foram os que mais se aproximaram de serem alcançados?

Capitão Newton: A missão, ela foi de longa duração (4:15). Então os objetivos efetivos da missão foram mudando com o passar dos anos (4:31) *O Haiti, quando a MINUSTAH se iniciou, era um país devastado. O governo tinha acabado de ter sido deposto e era um caos total. Então os objetivos iniciais eram assegurar a segurança dos cidadãos haitianos, preservar a vida e com o passar dos anos isso foi mudando (5:02). O país foi prosperando muito lentamente e culminou em 2010 com o terremoto, então toda essa construção, ela foi por água abaixo com o Terremoto de 2010. Só para exemplificar, todos os presos fugiram da cadeia ou tiveram que ser soltos, os que não foram soltos fugiram; isso gerou retrabalho de recapturar todos eles, as lideranças das gangues, Além disso, as perdas humanas foram incalculáveis. Então foi feito um retrabalho novamente pela MINUSTAH. Devagar, contínuo e no 25º. a gente se deparou com mais uma catástrofe natural no Haiti que foi o furacão "Matthew"; foi quando a gente chegou. Então mais uma vez o Haiti foi devastado só que dessa vez não foi na capital foi mais ao sul península; o vigésimo quarto foi pré-posicionado para passagem do furacão, então nossos companheiros estavam lá quando o furacão passou. O furacão passou justamente onde a tropa estava. Foi uma experiência também muito interessante. Quando nós chegamos, logo após a passagem do furacão encontrou-se novamente o Haiti uma terra arrasada. Então a nossa missão naquele momento foi justamente fazer distribuição de gêneros, de socorrer a população, prestar socorro de saúde, de desinterdição de estrada, abastecimento de água. Então durante o 25º, a gente fez essencialmente esse trabalho de cuidar do Haiti após a passagem do furacão. Esses foram os objetivos formais que a gente recebeu como missão. A missão que foi atribuída para a gente foi cuidar dessa região ao sul do Haiti região de Les Cayes (7:20) e o nosso contingente participou lá cerca de 2 meses ativamente fazendo seguranças de comboio, de ajuda humanitária, fazendo Patrulha naquela região e abrigando mulheres e crianças. Então eu posso considerar que a gente conseguiu cumprir essa missão com bastante êxito, porque os comboios conseguiram chegar. Apesar dos saques nós conseguimos controlar a situação, a violência foi contida e a gente conseguiu atender a essa demanda lá.*

Entrevistadora: O senhor diria que o evento do furacão, uma vez que ele retorna um cenário de crise parecido com o de 2010, ou parecido mesmo com o início da missão, também acabou retomando o mesmo conflito violento, a mesma estrutura de violência, ou não?

Capitão Newton: Não, não pelo seguinte: o Haiti se fortaleceu como uma sociedade. Eles conseguiram eleger um governo democrático, uma coisa que não existia antes do começo da MINUSTAH (8:39) que era um caos pois não tinha governo e, com a ajuda da MINUSTAH, os haitianos conseguiram eleger democraticamente um governante, uma assembleia de Deputados, conseguiram aprovar as leis, conseguiram instituir uma polícia que foi treinada pela ONU... a gente conviveu com isso. A nossa missão passou a ser segundo plano porque a gente deixou de ser aquela tropa que tinha contato com o haitiano e cuidávamos da segurança da polícia deles, da polícia haitiana, e eles sim passaram a cuidar dos problemas. *Ali passou a ser mais uma questão de assessoria, para que eles cuidassem dos problemas.* Os problemas surgiam e automaticamente eles se remetiam a MINUSTAH, "o socorro" e a gente ia lá. Se fosse uma emergência a gente socorreria. *No segundo momento, a gente pegava a polícia haitiana e os*

colocava para dominar a situação. "Olha, o problema é esse aqui. Como é que vocês vão resolver? Vocês sabem como resolver!!" Eles iam lá e resolviam. Diferente do terremoto, na questão do furacão ele já tiveram condições agir.

Entrevistadora: Existem diversas narrativas sobre a situação do Haiti em 2004. A narrativa do haitiano, da mídia, da academia, dos Organismos Internacionais. Como o senhor descreveria o cenário que encontraram ao desembarcar no Haiti em 2016? Qual a realidade encontrada, nessa ocasião, em termos de violência?

Capitão Newton: O Haiti mudou nesses anos de intervenção da MINUSTAH (10:36). Quando nós chegamos lá, o 25º contingente, eu testemunhei, eu vi um Haiti melhor, muito melhor do que quando chegaram as primeiras tropas lá em 2004. *Foi uma mudança lenta, mas houve mudança sim, principalmente na questão da violência que foi pacificada pela MINUSTAH.* Foi uma experiência que serviu de exemplo para o mundo todo, a ocupação e a pacificação de Cité Soleil, que era o bairro mais pobre, mais populoso da capital pela MINUSTAH. E não foi só um trabalho de combate aos opositores e as gangues, mas foi um trabalho de conquista da população. Entraram programas sociais, recreações, assistência médica, ajuda humanitária. *Esse trabalho conjunto conseguiu diminuir os índices de violência. Então em 2016 estava muito mais seguro do que antes.* Eu tive essa impressão, comparando com o Brasil. Eu acho que a violência é sempre presente, *onde há pobreza existe violência, a violência estava presente não da maneira como era.* Acabaram as gangues armadas com territórios dominados em que a MINUSTAH não pudesse entrar. Em 2016, não existiam locais no Haiti que a MINUSTAH não podia entrar e fazer seu trabalho tranquilamente.

Entrevistadora: Como militar, existe um protocolo a seguir, no que tange o uso da força nas missões de paz. Durante sua experiência na missão, o senhor identificou alguma contradição entre a prática e a teoria?

Capitão Newton: As regras de engajamento que foram expedidas pela ONU, elas foram passadas para a gente sim, tivemos conhecimento delas durante o nosso treinamento e elas serviam como o nosso grande limitador ou balizador do nosso trabalho. *Ali dizia de maneira clara o que era permitido fazer, de maneira bem explícita o que podia e o que era extremamente proibido fazer.* Então a gente não podia ter dúvida quanto a isso, *ninguém guardava dúvida dessas regras de engajamento,* mas uma coisa que a gente tinha que estar sempre lembrando: a questão de você usar o seu armamento. A gente saía para as missões utilizando o fuzil, pistolas e alguns outros tipos de armas não letais, justamente para que a gente só utilizasse o armamento letal caso não tivesse outra saída para resguardar a nossa vida, de um cidadão haitiano ou de qualquer outro cidadão. Nesse caso a gente tem que fazer o uso de nossa arma. Então eu posso definir como contradição, justamente, o nosso treinamento. Nós militares somos treinados para guerra, então durante a nossa carreira, o nosso tiro é um tiro de combate (14:22). *A gente usa o armamento que tem potencial letal enorme, a gente é treinando sempre a buscar um alvo específico e neutralizá-lo, que é o termo técnico. Neutralizar é você atirar em outra pessoa e tirar a vida dessa pessoa. Mas como capacete azul (peacekeeper) o nosso trabalho lá era evitar isso ao máximo, esse dano colateral.* Então

a gente tinha sempre que tentar conversar, sempre desestimular o opositor, falar pra depor as armas e não utilizar as armas, e só utilizar as armas em último caso. *A nossa grande dificuldade era passar isso para a tropa. A gente tem jovens ali, soldados, cabos entre 18 e 25 anos, então o ímpeto desses jovens tem que ser detido.* Então a contradição residia sempre ali “*o nosso treinamento da vida toda para atirar para matar, mas aqui nessa missão a gente não veio tirar a vida de ninguém, mas também eles não podem tirar a vida de ninguém*”. “Se for para evitar que eles tirem a nossa vida ou a dos outros, a gente vai matá-los, a gente vai neutralizá-los” acho que o termo correto é esse (15:32). Fora isso a gente não vai utilizar as nossas armas de fogo, vamos utilizar outras armas que mobilizem ou incapacitem esses opositores de forma que tem um dolo menor possível.

Entrevistadora: O protocolo da ONU é muito claro no tocante ao uso da força como recurso de autodefesa ou defesa da missão. Em termos de confronto, o perigo que vocês enfrentam no momento de um confronto é proporcional a esse protocolo, ou seja, é possível respeitar o protocolo no confronto?

Capitão Newton: Sim, perfeitamente possível. Eu posso atribuir isso ao nosso treinamento que capacita o militar a serviço da ONU (peacekeeper) a empregar o seu armamento de maneira adequada. Sem treinamento, a gente já viu isso, em missões da própria MINUSTAH, ou outras Missões da ONU, teríamos problemas, justamente pela falta de treinamento e preparo desse militar, desse peacekeeper ali nas execuções das ações. Uma coisa que preconiza nas regras de engajamento de forma muito clara é uma coisa que a gente enfatizava muito que era o poder de decisão de cada militar. No momento particular que ocorre o problema, no momento de crise, aquele militar tem pouquíssimo tempo para decidir o que fazer. Então a importância desse poder de decisão já que ele tem que tomar decisão mais acertada possível. Ele pode errar, é possível. Mas o que garante que ele não vai errar? Justamente o treinamento. Esse é o fator preponderante na tomada de decisão, "eu estou olhando um jovem, ele está em uma atitude hostil, não está portando arma, não tem o porquê usar a arma contra ele, ele se abaixou e pegou uma pedra e ameaçou tacar a pedra, eu já vou tomar uma posição defensiva e vou alertar a minha tropa. Ele arremessou a pedra, eu também ainda não tenho motivo para atirar nele. Mas no momento seguinte se ele saca uma arma e aponta para a gente, então a minha decisão vai ser abatê-lo, porque está oferecendo risco. Daquela pedra eu posso me defender, eu estou com capacete, a gente tem escudo, a gente tem viatura, então, possivelmente ele não vai me matar com aquela pedra. Mas a partir do momento que ele puxou uma arma de fogo, se ele não atirou ainda, eu também não posso atirar; se ele puxou uma arma de fogo e atirou, mas eu estou no meio ou ele está no meio de civis, eu também não posso atirar, pois eu posso ferir civis. Então esse poder de decisão é na cena da ação, tomado ali na hora, cada militar tem essa consciência do que tem que fazer e pode ser que ele tome a decisão errada, é possível. Na nossa missão não ocorreu tomada de decisão errada, "que bom"!

Entrevistadora: O senhor identificou, ao longo de sua participação na penúltima missão e como representante das Forças Armadas, alguma dissonância do discurso do governo brasileiro e dos executores da missão?

Capitão Newton: Não, Não observei. Pelo contrário, o que eu pude observar foi que o governo brasileiro adotou uma postura que se aliou muito com a ideologia da ONU. (19:02) A retirada da tropa brasileira na missão, infelizmente, o governo queria que o Brasil continuasse, que a MINUSTAH continuasse, mas foi uma decisão tomada pela ONU. Em consulta ao governo haitiano, o governo haitiano achou que não era mais necessário que a MINUSTAH continuasse lá, então eles optaram pela retirada e foi o que ocorreu: a retirada contínua das tropas e depois ficou só com o apoio da polícia da ONU, e foi isso, *a minha percepção foi um alinhamento do governo brasileiro com a ONU e com o pensamento do governo haitiano.*

Entrevistadora: A missão certamente estabeleceu um protocolo de atuação baseado nos objetivos gerais da missão. Em sua opinião, o que foi diferente da teoria para a prática no dia a dia, e quais foram as principais dificuldades enfrentadas pela tropa para execução desse protocolo?

Capitão Newton: Acho que, de uma maneira geral, pelo fato da missão estar bastante consolidada, a gente não teve grandes dificuldades. A gente tinha um comando superior, que emanavam as ordens e as ordens eram dadas de maneira clara, para facilitar a compreensão. Uma dificuldade que a gente tinha era de coordenar as nossas ações com outras forças de outros países. Então uma das dificuldades grandes era o idioma, justamente pelo inglês ser o idioma comum, mas brasileiro falando inglês é diferente do senegalês falando em inglês, ou do Nepalês falando em inglês, então isso gerava certa confusão. Mas os objetivos eram os mesmos, a gente tinha muita cooperação e não tivemos problemas. Acho que a grande dificuldade foi essa. Outra dificuldade era o nosso convívio diário, o confinamento leva a gente à saturação, Às vezes à impaciência. Então quando a gente saía da base para missão, o desafio era diário e, por ser um desafio, eu não encarava isso como um problema, mas quando a gente estava dentro da base, com nossa rotina, em nossos treinamentos, nossas preparações se tornavam às vezes um problema, justamente pela carga emocional, pelo afastamento da família, pelo isolamento. Esse foi um problema, mas só isso.

Entrevistadora: Um dos princípios básicos de uma Peacekeeping é o consentimento do país receptor. Como o senhor identificou a aceitação e ou consentimento por parte da população local durante a penúltima missão?

Capitão Newton: Pelo fato da missão ter durado 14 anos, *a aceitação da população com a MINUSTAH foi se deteriorando, porque quando a MINUSTAH chegou lá, a situação do Haiti era muito caótica, então o cidadão haitiano viu o peacekeeper como um salvador, era a pessoa que trazia água, trazia alimento, trazia abrigo.* Só que com o passar dos anos, eles se acostumaram de certa forma, mas também começaram a se reconstruir, se reestruturar culturalmente, politicamente e as lideranças políticas passaram acreditar que não era mais necessário. Começaram a pedir a saída da MINUSTAH. *Então já no final da missão essa questão aceitação já estava muito latente.* A gente vê a população insatisfeita com alguns países apesar de todos serem da ONU, todos serem MINUSTAH, mas eles diferenciavam muito pela Bandeira que a equipe carregava no ombro. *O Brasil sempre foi muito bem aceito lá, do começo ao fim,*

mas alguns países eles toleravam. Eles não eram bem-vindos, justamente pela falta de trato, pelo uso excessivo da força. Os haitianos tratavam os brasileiros bem. Eles tinham até um termo que já era engraçado, como se fosse um amigo, não sei se a tradução correta seria essa, eles tratavam os brasileiros como “bombagay”. Eles viam a bandeira do Brasil e diziam bombagay, era uma aceitação boa. Mas o governo haitiano já solicitava a saída da Missão há algum tempo e terminou com a saída das tropas de lá justamente por que eles acreditaram ou passaram a acreditar que eles tinham condições de conduzir e se sustentar, como país, como povo e foi a decisão tomada por eles. Então eles pediram à ONU a retirada e foram atendidos. (25:27)

Entrevistadora: Na sua opinião, enquanto representante da missão, quais os principais problemas que o Haiti ainda enfrenta após 14 anos de intervenção da ONU e porquê?

Capitão Newton: São grandes os problemas que o Haiti tem; problemas históricos e estruturais, no meu ponto de vista. Tendo vivido no Haiti por 6 meses, eu posso apontar como o pior a pobreza extrema. Esse é o maior vilão. E isso, a pobreza, ela trás consigo várias mazelas. Uma coisa que me incomodava muito era falta de saneamento básico e o desamparo das crianças. Você vê muita criança desamparada na rua, isso eu posso atribuir à falta de escolas. Existem outros fatores, mas devido à História do Haiti, desde sua independência até os dias de hoje, o Haiti foi um país sempre devastado e saqueado por seus governantes. Ele não conseguiu buscar o mínimo de desenvolvimento com essa questão da pobreza, e isso gera fome, gera violência, então eu posso atribuir esse principal problema. Pobreza extrema.

Entrevistadora: Sendo a pobreza um dos principais problemas ainda existentes no país e, por conseguinte, o criador de situações de crise e conflito, é possível dizer que a MINUSTAH, enquanto uma missão multidimensional, teve a responsabilidade, inicialmente de conter a violência e em seguida recuperar estruturas econômicas e direitos humanos? É possível que a missão dê conta de todas essas variáveis?

Capitão Newton: Eu acredito que sim, por que a organização da MINUSTAH contemplou vários assuntos, então não é uma cabeça pensando em vários assuntos simultaneamente, são várias cabeças pensantes (28:00). Tem uma figura da secretária da ONU, que é como se fosse uma gestora local. Ela sai de Nova York, ela é deslocada para aquele local. Então ela administra. Em torno dela gira um staff. Ela tem assessores para todos os assuntos. Vários organismos da ONU estão presentes no Haiti, da UNICEF na questão da criança, saneamento, todos esses organismos estão trabalhando juntos com ela no país anfitrião, ela tem um assessoramento, uma visão de todas essas dimensões, não é só o braço militar. O braço militar da MINUSTAH, ele é forte, é a segurança. *Poderio militar, para manter, impor a paz se for preciso* e fazer a manutenção da Paz. Mas tem outros organismos envolvidos justamente para que funcione dessa maneira. *Então é por isso que eu acredito que é possível sim a missão ser multidimensional e atender a todas essas demandas. (29:26)*

Entrevistadora: O agravamento da crise social após os eventos naturais que ocorreram em 2010 alteraram o propósito da missão? Houve algum retrocesso nos objetivos já alcançados da missão?

Capitão Newton: O propósito da missão, eu considero que não foi alterado. Em uma missão de 14 anos, ela muda como eu já disse anteriormente, muda com o passar dos anos, então *inicialmente o Haiti tinha uma necessidade urgente de segurança pública, manutenção da ordem e, no momento seguinte, passou a ser essa questão humanitária. A segurança foi controlada e passou a ser combate à fome, abastecimento da população.* No terceiro momento, houve uma catástrofe natural que foi uma tragédia, muita gente morreu, brasileiros morreram, então *durante os 14 anos o propósito se manteve, propósito esse que era reerguer o Haiti.* Só que nesses 14 anos muitas coisas aconteceram: o conflito social, a fome, depois um terremoto e um furacão *mudaram os motivos, mas os propósitos continuaram os mesmos: manter a ordem no Haiti, ajudar o Haiti a se desenvolver, se manter, caminhar com suas próprias pernas.* Então eu acho que os propósitos não mudaram; eles continuaram os mesmos.

Entrevistadora: É possível dizer que o furacão de 2016 retornou a crise de segurança no país? O senhor diria que esse evento impactou no processo de pacificação? Como nesse momento a missão se relacionou com o princípio da Peacekeeping, especificamente, o uso da força limitada à necessidade de manutenção da missão?

Capitão Newton: *O furacão, diferente do terremoto, não teve um impacto forte na questão da segurança. Por que ao longo da missão o trabalho da MINUSTAH conseguiu pacificar a capital haitiana, bairros muitos violentos foram pacificados, pessoas/ líderes gangues foram presas. Durante o terremoto esses elementos fugiram, retomaram os seus locais, voltaram seus redutos. Isso gerou uma crise de segurança no país, ao passo que, durante furacão isso não aconteceu. Esperava-se que fosse acontecer, houve uma preparação caso isso ocorresse. Mas isso não ocorreu. Foi apenas um desastre natural. E o descontentamento foi somente nos locais que foram atingidos. Houve muito apedrejamento aos comboios, pois as pessoas estavam morrendo de fome, então eles queriam saquear, não eram gangues armadas querendo impor o limite de território, querendo tomar alguma coisa pela força. Eram pessoas famintas em determinados locais que ficaram isolados que queriam ter acesso a alimentos e logo que foi estabelecida a ajuda humanitária para essas localidades, essa questão se normalizou e não teve mais problema algum.*

Entrevistadora: Na prática, especificamente no contexto do 25º contingente da Minustah, o que a diferenciou de uma Peacebuilding, ou seja, de uma missão de suporte humanitário?

Capitão Newton: *Durante o 25º contingente, nosso trabalho foi essencialmente de Peacebuilding. A gente ajudou o Haiti na questão da ajuda humanitária, na questão das estradas, na desobstrução dos danos causados ainda pelo terremoto e depois pelo furacão. Então nossa missão foi muito mais voltada para Peacebuilding do que para o Peacekeeping, essencialmente.*

Entrevistadora: Na sua visão, o que a missão da MINUSTAH não conseguiu concretizar a despeito dos esforços?

Capitão Newton: O que pude observar durante a minha estadia no Haiti, pelo contrário, foram muitas realizações. Não sei informar se do ponto de vista político algo deixou de ser feito. Mas pude observar muitas coisas feitas então eu considero que na MINUSTAH, como um todo, os objetivos foram amplamente atingidos, pelo que foi inicialmente proposto.

Entrevistadora: Qual o principal legado do 25º contingente?

Capitão Newton: Foi a estabilidade. Eu posso usar essa palavra para definir a nossa participação. A gente deixou o Haiti estável, mais estável do que antes, porque tinha acabado de sofrer mais um desastre natural e o que a opinião pública mundial esperava é que eles se desestabilizassem, o que não ocorreu. A gente conseguiu superar mais essa catástrofe e entregar a missão com o Haiti estável e relativamente seguro.

Entrevistadora: O senhor poderia me dizer como era a relação entre os militares e os organismos não governamentais e organizações internacionais?

Capitão Newton: Nós tínhamos contato com algumas organizações não governamentais que buscavam auxílio, nosso auxílio na parte segurança. Eles queriam adentrar em algum lugar perigoso, algum bairro mais isolado, a gente fazia a segurança, para que eles pudessem fazer o trabalho deles. E era uma relação muito amigável, muito proveitosa. Eles recorriam, nós recebíamos essas solicitações e atendíamos de pronto. *Fazíamos muita segurança para as ONGs.*

Entrevistadora: Como era a relação dos militares com os servidores civis da ONU?

Capitão Newton: A gente não tinha muito contato com essas pessoas, nós tínhamos contatos mais com os escalões superiores pelo fato de estarmos em um ambiente hierarquizado. Então nós tínhamos o "BRABATT" (Batalhão de Infantaria de Força de Paz) que a gente se reportava e o BRABATT se reportava ao Force Commander da MINUSTAH diretamente, mas eventualmente ocorriam situações que a gente tinha que fazer contato com alguns elementos da ONU e, das vezes que ocorreram, foram de maneira satisfatória. Algumas coordenações, para fazer algumas atividades, algumas Patrulhas em alguns determinados locais, como o Lago azul, a gente fez contato com eles e o pessoal foi muito receptivo, tínhamos bons contatos.

Entrevistadora: O senhor identifica alguma diferença na eficácia do trabalho entre os diferentes militares, sejam entre forças distintas ou países/militares de países distintos?

Capitão Newton: Sim. Pequenas e grandes diferenças, a gente enquanto BRABATT, uma força brasileira, nós tínhamos os Fuzileiros Navais, os militares do Exército brasileiro e os militares da Força Aérea, que estavam participando em conjunto e de maneira geral tínhamos uma forma muito uniforme de se trabalhar, pois tínhamos que seguir as determinações. Mas, no momento do emprego, era a característica do comandante de cada unidade. Cada comandante imprimia o ritmo de trabalho que lhe era peculiar. E isso causava resultados. De maneira geral, os fuzileiros são mais práticos, visto as nossas características de fuzileiros navais e de flexibilidade, leveza e rapidez no emprego. Já o Exército era uma força grande então eles têm uma característica de uma capacidade de mobilização um pouco mais lenta do que dos fuzileiros. Então, não que o nosso trabalho fosse mais importante ou mais bem feito. É justamente a forma de emprego. Às vezes a gente conseguia o efeito desejado, uma eficácia melhor do que deles. Mas o resultado dos dois no final atingia o mesmo objetivo. Tanto que por ocasião do furacão, a tropa que foi posicionada lá foi a tropa de fuzileiros navais, justamente pela nossa características de leveza, do nosso material, de nossas viaturas terem condições de trafegar naqueles terrenos, por isso que nós fomos deslocados na frente deles. Então são pequenas características que, na forma de atuação, às vezes dá resultados diferentes. Mas, em uma maneira geral, o trabalho do BRABATT na MINUSTAH foi um trabalho muito proveitoso. Por outro lado, outros países, *de acordo com sua forma de atuação, algumas vezes não conseguiam sucesso, não contavam com o apoio da população, a população apedrejava, mais pela falta de tato, a falta de amizade com população, o jeito deles tratarem a população,* isso aí interferia muito cumprimento da missão.

Entrevistadora: Qual a sua opinião sobre a crítica acadêmica e da mídia a respeito dos casos de abuso, tanto no uso da força como por exemplo, casos de abuso sexual?

Capitão Newton: Olha, a questão da crítica, eu tive pouco acesso. A gente quando está na preparação, a gente vivencia muito a preparação, então a minha cabeça estava mais voltada para a preparação. E quando a gente chega ao Haiti para o cumprimento da missão, a gente não pensa em mais nada, então eu só tinha cabeça para missão e na minha família aqui no Brasil. A questão da crítica, eu sei que ela ocorreu. Mas eu tive pouquíssimo acesso e o pouco acesso que eu tive foi de elogio. Pelo menos o que eu vivenciei lá foi muito apoio da população brasileira e da mídia elogiando, celebridades brasileiras nos visitando, como Luciano Huck, fazendo reportagem em apoio ao nosso trabalho. Então, a visão que eu tive foi que a crítica foi muito positiva.

Entrevistadora: Qual a opinião que o senhor ficou do povo haitiano?

Capitão Newton: O povo haitiano, eu gostei muito de estar com eles. A população, muito sofrida, eles são extremamente carentes, de afeto, de amizades. Eles são muito amigos, eles ficavam muito com a gente. Aonde a gente chegava, identificavam a bandeira do Brasil e eles vinham em nosso encontro. Então foi uma convivência muito boa durante o tempo que eu estive lá. É um povo muito bom, sofrido.

OBS: Todos os trechos em itálico são grifos da autora, para facilitar a utilização da entrevista na tese.