

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN
TIAGO DANTAS (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)**

VANESSA BRAGA MATIJASCIC

**A PRIMEIRA OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS NO
HAITI (1995-1996):
DOS ANTECEDENTES AO CUMPRIMENTO DO MANDATO**

SÃO PAULO

2008

VANESSA BRAGA MATIJASCIC

**A PRIMEIRA OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS NO
HAITI (1995-1996):
DOS ANTECEDENTES AO CUMPRIMENTO DO MANDATO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Paz, Defesa e Segurança Internacional /Pró-Defesa.

Orientador:
Prof. Dr. Héctor Luis Saint Pierre

**SÃO PAULO
2008**

**A PRIMEIRA OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS NO
HAITI (1995-1996):
DOS ANTECEDENTES AO CUMPRIMENTO DO MANDATO**

A apresentação da dissertação ocorreu na sede do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Praça da Sé, 108, terceiro andar, em São Paulo no dia 15 de dezembro de 2008, às 14h.

Banca Examinadora:

Presidente: _____

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (San Tiago Dantas/UNESP-Franca)

1ºExaminador: _____

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (San Tiago Dantas/UNICAMP)

2ºExaminador: _____

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP-Franca)

Dedico este trabalho aos perfeccionistas.

AGRADECIMENTOS

Certamente agradeço ao meu orientador, o Prof. Dr. Héctor Luis Saint Pierre, pela dedicação e paciência que empenhou para auxiliar-me na finalização desta dissertação, bem como nas demais atividades que fazem parte da vida acadêmica. Ademais, agradeço-o pela compreensão com as questões inusitadas de minha vida pessoal que tornaram esses dois anos bastante turbulentos em alguns meses. Por último, agradeço-o pela oportunidade de integrar o Grupo de Estudos de Defesa e Segurança (GEDES) da UNESP.

Deixo também o meu profundo agradecimento a todo o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) cujo convívio foi extremamente agradável e produtivo dos quais destaco a Dra. Suzeley Kalil Mathias, o Dr. Shiguenoli Miyamoto e o Dr. Luis Fernando Ayerbe que me auxiliaram com suas observações para a redação final da dissertação. Agradeço também ao Dr. Samuel Alves Soares da UNESP-Franca pelas observações feitas na defesa da dissertação.

Tão importante para o Programa quanto para mim, estou grata ao esforço de Giovana Vieira ao ser tão solícita comigo nas questões burocráticas referentes ao mestrado e estimo meus colegas do STD pelo nosso cotidiano prazeroso, assim como as demais amigas que surgiram nos cursos extra-curriculares que participei.

Deixo aqui notificada minha gratidão pelos professores e funcionários da UNESP de Franca onde realizei meu estágio-docência CAPES em 2007 e não posso deixar de reconhecer ajuda de minha família e colegas de tantos anos cujo apoio e carinho foram sempre bem-vindos.

Agradeço aos colegas e parentes que me acolheram em suas casas por algum tempo e ao Tiago Peterlevitz por ter me ajudado nos momentos em que as críticas acadêmicas e pessoais não eram bem-vindas.

Finalmente, agradeço a CAPES pelo apoio financeiro e ao Pró-Defesa/MD pelo apoio institucional da pesquisa concluída.

RESUMO

Esta dissertação é uma análise do contexto e dos fatores que levaram à aprovação e envio da primeira operação de manutenção de paz das Nações Unidas ao Haiti no início da década de 1990, bem como busca verificar se os pontos do mandato aprovado pelo Conselho de Segurança foram cumpridos e sob quais condições. Analisamos as negociações mediadas por atores internacionais - como a Organização das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e os Estados Unidos - e os resultados obtidos pelas partes envolvidas no conflito: Jean-Bertrand Aristide e autoridades militares e políticas haitianas.

Palavras-chave: ONU.OEA.Crise.Haiti.Operações de manutenção de paz.

ABSTRACT

This thesis is an analysis of the context and factors that led to the approval and sending of the first UN peace-keeping operation in Haiti at the beginning of the 1990's, as well as it is an attempt to certificate if the goals of the mandate approved by the Security Council were accomplished and under what conditions. We reviewed the negotiations mediated by international actors –such as the United Nations, the Organization of American States and the United States – and the results achieved by the parties in conflict: Jean-Bertrand Aristide and Haitian political and military authorities.

Keywords: UN.OAS. Crisis.Haiti.UN peacekeeping-operations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CARICOM	Comunidade Caribenha
CNG	Conselho Nacional de Governo
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz
FADH	Forças Armadas do Haiti
FENU I	Primeira Força Emergencial das Nações Unidas
FISP	Força Interina de Segurança Pública
FRAPH	Frente Revolucionária para o Avanço e Progresso no Haiti
ICITAP	Programa Internacional de Assistência e Treinamento Investigativo Criminal Internacional
MICIVIH	Missão Internacional Civil de Verificação de Direitos Humanos no Haiti
MINUHA	Missão das Nações Unidas no Haiti
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUCA	Organização das Nações Unidas na América Central
ONUSAL	Operação de manutenção de paz das Nações Unidas enviada a El Salvador
ONUVEH	Organização Nações Unidas para a verificação das eleições do Haiti
PNH	Polícia Nacional Haitiana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SGNU	Secretaria Geral das Nações Unidas
UNMOGIP	Missão de Observação Militar das Nações Unidas entre Índia e Paquistão
UNOSOM I	Primeira Operação de Manutenção de Paz na Somália
UNTSO	Observação Militar das Nações Unidas para Supervisionar Trégua
VSN	Voluntários da Segurança Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU NO INÍCIO DA DÉCADA DE 90	17
1.1 ORIGEM HISTÓRICA, PRINCÍPIOS E CARACTERÍSTICAS.....	17
1.1.1 As operações de manutenção da paz no contexto de transição para o pós-Guerra Fria.....	19
1.2 OS DESAFIOS DOS CONFLITOS INTRA-ESTATAIS PARA A ONU.....	25
1.3 RESPALDO JURÍDICO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ.....	28
1.3.1 Competências do CS e as operações de manutenção de paz.....	31
CAPÍTULO 2 HAITI: DO APOGEU A DECADÊNCIA	33
2.1 A HISTÓRICA VULNERABILIDADE DO HAITI À INFLUÊNCIA DE INTERESSES EXTERNOS.....	34
2.2 A CENTRALIZAÇÃO DO GOVERNO: ALTERNATIVA PARA SOLUCIONAR A INSTABILIDADE POLÍTICA.....	38
2.2.1 A intervenção militar dos Estados Unidos (1915-1934).....	38
2.2.2 A instabilidade política entre os anos de 1934 a 1956.....	41
2.2.3 O regime ditatorial duvalierista (1957-1986).....	43
CAPÍTULO 3	
A CRISE HAITIANA E O ENVOLVIMENTO DA OEA E DA ONU	47
3.1 A CRISE HAITIANA PÓS-1986.....	48
3.2 O APOIO INTERNACIONAL PARA REALIZAR AS ELEIÇÕES EM 1990.....	51
3.2.1 O breve mandato de Jean-Bertrand Aristide.....	52
3.3 NEGOCIAÇÕES DA ONU E DA OEA APÓS O GOLPE.....	55
3.3.1 As reuniões <i>ad hoc</i> dos Ministros das Relações Exteriores.....	55
3.3.2 O escopo de atuação da ONU.....	58
CAPÍTULO 4 O CS NA SOLUÇÃO DA CRISE HAITIANA: DOS MECANISMOS PACÍFICOS AO USO DA FORÇA	62

4.1 OS MECANISMOS PACÍFICOS PARA A RESOLUÇÃO DO CONFLITO.....	62
4.1.1 O impedimento do desembarque da equipe de peritos da MINUHA e a retomada das sanções.....	69
4.2 A DECISÃO PELO USO DA FORÇA.....	71

CAPÍTULO 5 O DESEMBARQUE DAS TROPAS DA ONU: FORÇA MULTINACIONAL E OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE

PAZ.....	78
5.1 A FORÇA MULTINACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS.....	79
5.1.1 Transição para a MINUHA.....	84
5.2 A OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU NO HAITI (1995-1996).....	86
5.2.1 As eleições municipais e legislativas.....	89
5.2.2 As eleições presidenciais.....	93
5.2.3 Extensão e fim do mandato da MINUHA.....	94

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
----------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	102
--	------------

ANEXO A – Governantes do Haiti (1804-1996)

ANEXO B – O acordo entre Carter/Jonassaint

INTRODUÇÃO

A queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética trouxeram mudanças significativas para a Organização das Nações Unidas (ONU) em ações que visaram manter a paz e a segurança internacionais. Em um primeiro momento, os conflitos tradicionais entre Estados diminuíram consideravelmente, existindo ainda alguns acontecimentos como a Guerra do Golfo e as disputas entre árabes e israelenses nos primeiros anos da década de 1990. Por outro lado, os conflitos oriundos de divergências - de fundo político, étnico e religioso - internas aos Estados afloraram em países em desenvolvimento após o período em que estiveram estagnados durante a Guerra Fria. Grande parte desses países havia conquistado independência recentemente ou eram ex-integrantes da União Soviética e apresentavam deficiências de diferentes naturezas, como crises de governabilidade, instituições políticas frágeis e instabilidade econômica.

Nas palavras do secretário-geral Boutros Boutros-Ghali (1992-1997), as ações da ONU para promoção da paz e diplomacia preventiva aumentaram em número e em variedade no pós-Guerra Fria, contabilizando 11 casos em 1988, 16 em 1992 e 30 em 1995. Na mesma crescente magnitude aumentaram as operações de manutenção de paz: de 5 operações em 1988 para 11 em 1992, sendo grande parte dos envios destinados a mediar conflitos intra-estatais. Boutros Boutros-Ghali argumentou que esse aumento quantitativo também implicou em elevação do orçamento anual da ONU. De 230 milhões de dólares em 1988 para 3.6 bilhões em 1995.

Quanto às considerações sobre as mudanças qualitativas, o secretário-geral enfatizou que grande parte dos conflitos intra-estatais envolveram forças irregulares como uma das partes em litígio, ao invés de exércitos nacionais, e que muitas fatalidades acometeram civis. Na maioria dos casos em que os conflitos apresentaram essas características, o secretário-geral destacou que havia colapso das instituições estatais e que isso exigiria maior empenho da ONU nos novos desafios que não seriam superados pelas operações de manutenção de paz tradicionais.

Neste novo contexto, as operações de manutenção de paz da ONU seriam diversas, realizando tarefas como desmobilizar tropas, promover processos de reconciliação nacional, organizar e monitorar eleições, restaurar governos e prover assistência econômica e social em longo prazo para a reconstrução de países. Os esforços da ONU para promover a paz seriam mais dispendiosos financeiramente e deveriam estar propensos para atuar em conflitos de natureza mais complexa e com elevado grau de perigo de vida para o efetivo de tropas e

funcionários das Nações Unidas que operavam em campo¹. Nesse sentido, o secretário-geral salientou que foi necessário que a ONU atuasse em cooperação com outros atores internacionais para que fosse possível realizar todas as atividades desejadas.

As operações de manutenção de paz enviadas entre os anos de 1988 e 1996 tiveram majoritariamente três destinos: países africanos, países do leste europeu e países da América Central e Caribe². As operações de manutenção de paz enviadas a alguns países africanos, como Angola, Namíbia, Sahara Ocidental, Somália, Moçambique, Uganda, Ruanda e Libéria, mediaram conflitos em sua maioria intra-estatais, em que as disputas tinham origem nas rivalidades entre grupos políticos, clãs e etnias diferentes que habitavam o mesmo território. Esses conflitos desencadearam fluxos migratórios de pessoas que fugiam das violações de direitos humanos e da miséria dos países de origem para países vizinhos, causando instabilidades regionais³.

Os conflitos que existiram no leste europeu tinham raízes no processo de formação da Iugoslávia que começou com a anexação de territórios pela Sérvia. Durante a Guerra Fria, a Sérvia tinha o apoio da União Soviética para manter e expandir territórios da Iugoslávia. No pós-Guerra Fria, além desses países não estarem mais sob o domínio da ex-União Soviética, existia o interesse de alguns deles de se desvincular da Iugoslávia, proclamando a independência política e tornando-se repúblicas autônomas: Croácia, Bósnia-Herzegovina, Macedônia e Eslovênia.

As disputas pela emancipação desses países do leste europeu resultaram em conflitos armados com o exército iugoslavo, principalmente após 1991, quando Croácia e Eslovênia declararam-se independentes sendo que, em 1992, a Bósnia-Herzegovina e, em 1993, a Macedônia adotaram a mesma conduta. Disputas armadas pela conquista da independência causaram grande instabilidade na região. Nesse sentido, as operações de manutenção da paz enviadas pela ONU tinham o intuito de fazer com que as partes negociassem para que se alcançasse a paz, além de tentar promover o desarmamento das partes em conflito⁴.

A América Central e Caribe eram regiões que integravam o outro foco de atenção da ONU. Grande parte dos países havia rompido com o passado colonial conquistando independência política já no século XIX. Porém, essas repúblicas herdaram a estrutura

¹ BOUTROS-GHALI, B. "Peacemaking and Peacekeeping for the New Century". In: Peacemaking and peacekeeping for the new century. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1998, p.21.

² BOBROW, Davis B.; BOYER, Mark A. Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations. Journal of Conflict Resolution, Nova Iorque, v.41, n.6, dezembro de 1997, p.731.

³ As informações estão resumidas a partir da análise da publicação do DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA. Basic Facts about the United Nations. Nova Iorque: ONU, 1995, p. 33-56.

⁴ Ibid., 113-119.

política oligárquica, a sociedade desigual e a economia dependente daquelas dos países mais desenvolvidos, o que já eram condições significativas para possibilitar que houvesse futuramente instabilidades internas e/ou regional.

Após as intervenções militares dos Estados Unidos na América Central e Caribe que ocorreram ao final do século XIX e início do século XX, observamos que em muitos países as tradicionais elites se aliaram aos interesses norte-americanos. No contexto da Guerra Fria, e principalmente após a Revolução Cubana em 1959, houve uma regionalização do conflito ideológico leste-oeste:

A administração Reagan ameaçou uma invasão a Cuba, já havia invadido Granada, liderando a primeira batalha convencional entre Cuba e as forças norte-americanas, e autorizou uma grande exibição das forças militares dos Estados Unidos no Caribe e na América Central, além de dar apoio às forças contra-revolucionárias anti-sandinistas. Isto porque em parte uma substancial ajuda ao governo da Nicarágua vinha de Cuba.⁵

O auxílio norte-americano consistiu em apoio financeiro e logístico às forças estabelecidas em parte do território de Honduras contra as forças de resistência sandinistas que haviam ascendido ao poder na Nicarágua entre os anos de 1983 e 1986⁶. Este embate trouxe grande instabilidade para a América Central e um temor de que houvesse uma escalada do conflito na região.

Como medida para selar a paz, onde Guatemala e El Salvador também apresentavam grandes instabilidades internas, os presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua assinaram o Acordo de Esquipulas II. No documento registrou-se que era de comum acordo entre esses países que todos comprometer-se-iam a promover um amplo processo pela democratização da região e dos países, além de viabilizarem os diálogos necessários ao processo de reconciliação nacional, alcançar o cessar-fogo e promoverem eleições livre e diretas⁷.

Para auxiliar na desmobilização da resistência sandinista e com o intuito de verificar se o Acordo de Esquipulas II estava sendo cumprido, a ONU enviou uma operação de observação militar à América Central (ONUCA) em 1989. Vinte e dois mil membros da resistência entregaram suas armas aos observadores militares da ONU que contribuíram para o avanço da paz na região onde permaneceram até janeiro de 1992⁸.

⁵ DOMINGUEZ, Jorge I. "US-Cuban Relations in the 1980s: Issues and Policies". In: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Flórida, n.1, v.27, fevereiro de 1985, p.18.

⁶ PREVOST, Gary. "Cuba and Nicaragua: a special relationship?" In: Latin American Perspectives, n. 3, v. 17, The Sandinista Legacy: The Construction of Democracy. Riverside, verão 1990, p.135.

⁷ DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA DAS NAÇÕES UNIDAS, op. cit., 56.

⁸ Ibid., p.57.

Com relação aos processos pelo avanço democrático da América Central, foi enviada uma operação de verificação das eleições da ONU em 25 de fevereiro de 1990 a pedido da Nicarágua. Ademais, a ONU também enviou uma operação de observação a El Salvador em julho de 1991 para monitorar o cumprimento do acordo entre o governo salvadorenho e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional⁹. Por último, podemos citar o empenho da ONU na verificação de preservação e cumprimento dos direitos humanos na Guatemala com o envio de uma operação para essa finalidade em fevereiro de 1995¹⁰ após o processo de reconciliação nacional.

A atuação da ONU nesses países logrou restabelecer a paz, verificar o respeito aos direitos humanos e visou consolidar a democracia por meio da verificação das eleições. Entendemos que esses países tiveram grandes instabilidades internas no confronto entre regimes autoritários de governo e movimentos de insurgência, agravados durante a Guerra Fria. Após esse período, a ONU atuou em cooperação com a OEA para que juntas pudessem auxiliar esses países a consolidarem o regime democrático de governo e promover planos de incentivo ao desenvolvimento econômico para a região¹¹.

A cooperação entre a ONU e a OEA para promover estabilidade nos países da América Central e Caribe consistiu, substancialmente, em propagar e valorizar regimes democráticos de governo. No contexto de emergência de conflitos intra-estatais e tendo recentemente na América Central uma instabilidade que quase resultou na eclosão de um conflito regional, ambas as organizações internacionais atuaram para evitar a emergência de novos conflitos. Porém, em países cujas disputas internas resultaram em conflitos intra-estatais, o CS aprovou o envio de operações de manutenção de paz. Esses foram os casos de Haiti e de El Salvador.

Gregory H. Fox destaca que a “democratização” a ser realizada em conflito intra-estatais pelo CS incidiu em consolidar a democracia com a organização de eleições pela ONU, seguida do empenho em promover a reconciliação nacional das partes envolvidas no conflito, prover segurança interna - dando conseqüentemente estabilidade regional - auxiliar na reconstrução das instituições políticas e prestar auxílio para recuperação econômica e social¹².

⁹ Ibid., p.58.

¹⁰ Ibid., p.60.

¹¹ A/RES/43/4 disponível em : <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/529/83/IMG/NR052983.pdf?OpenElement>> e A/RES/45/231 disponível em: < <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r231.htm>>. Acesso em: 22/06/2008.

¹² FOX, Gregory H. “Democratization”. In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 69-84.

A operação de manutenção de paz enviada a El Salvador (ONUSAL) em julho de 1991, e que permaneceu até 1995, ocorreu de acordo com esse parâmetro de ação da ONU. Ao analisarmos os objetivos cumpridos pela ONUSAL, vemos que o contingente enviado deveria monitorar o cumprimento do acordo entre o governo de El Salvador e a Frente Moribundo Martí de Libertação Nacional que eram as partes envolvidas no conflito. Os objetivos da operação incluíram o cessar-fogo, reformar e reduzir os integrantes das forças armadas, criar uma nova força policial, reformar os sistemas judicial e eleitoral, verificar o cumprimento dos direitos humanos e prestar auxílio econômico e social ao país¹³.

Os esforços da OEA se deram particularmente pelas vias multilaterais e pela participação da organização de eleições em parceria com a ONU. Esse é o caso do Haiti em 1990. No entanto, esse conflito intra-estatal guardava algumas particularidades, pois os problemas enfrentados pela ONU ultrapassaram a simples tarefa de monitorar eleições.

O Haiti apresentava um histórico de grande dependência econômica, extrema pobreza, abuso de autoridade, violações de direitos humanos, fragilidade nas instituições políticas, deficiências no sistema judiciário e fluxos migratórios de haitianos para países vizinhos. A crise de representatividade política em 1986 culminou com o ápice de todos esses problemas reunidos e acrescidos da intensa participação dos interesses norte-americanos na condução política do país desde 1934. Durante o século XX, a falta de habilidade política dos governos haitianos para lidar com os diferentes interesses da elite mulata, dos militares, dos Estados Unidos e da população resultou no colapso político de 1986.

Entre os anos de 1986 e 1990, a OEA monitorou a crise de representatividade política que se caracterizou pela instabilidade da permanência no poder dos chefes de governo por conta de sucessivos golpes militares, inclusive deposições de presidentes que eram membros da própria corporação militar. Em 1990, as eleições organizadas pela ONU e pela OEA elegeram um novo presidente, que permaneceu poucos meses no poder. Em 1991, um golpe militar depôs o presidente haitiano.

A partir desse momento, a OEA buscou negociar com as autoridades militares para que o presidente que estava exilado na Venezuela pudesse retornar a exercer seu cargo. Contudo, a solução da crise haitiana ultrapassou as possibilidades de se obter êxito somente com negociações e sanções promovidas pelo foro regional. A partir de 1993, o CS assumiu o desafio de solucionar o conflito. Mediou as partes, assinou acordos e enviou uma operação de manutenção de paz. No entanto, todos os mecanismos pacíficos foram esgotados na medida

¹³ Informações disponíveis em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm>. Acesso em: 25/08/2008.

em que não havia cooperação das autoridades militares haitianas. Sendo assim, o CS optou pelo envio de uma força multinacional em 1994 autorizada a fazer o uso da força para cessar hostilidades.

Partindo do pressuposto que estamos abordando uma região, e particularmente um país, de área de influência de interesses norte-americanos, como atuaram as organizações intergovernamentais para assegurar que os seus objetivos fossem atingidos pelas vias multilaterais? Além disso, como se portaria os Estados Unidos como ator influente neste processo? Quais eram os objetivos das operações militares enviadas ao Haiti e como os mandatos do CS foram cumpridos?

Para responder a essas perguntas, dividimos este trabalho em cinco capítulos. O primeiro aborda a origem das operações de manutenção de paz e as características e finalidades para as quais foram empregadas no início dos anos 1990. No segundo capítulo, resgatamos o histórico dos principais acontecimentos políticos do Haiti até o fim do regime duvalierista em 1986, para compreender o porquê dos problemas de segurança interna que provocaram a instabilidade na região caribenha. No terceiro capítulo apresentamos a crise haitiana entre os anos de 1986 e 1990. Em seguida abordamos o envolvimento da OEA e da ONU na organização das eleições de 1990. Após a deposição do presidente eleito, analisamos as reuniões e ações da OEA para restaurar o presidente deposto ao poder e o papel da ONU nesse processo. No quarto capítulo tratamos dos mecanismos multilaterais para a resolução do conflito haitiano, mostrando o gradativo trajeto do CS desde os mecanismos pacíficos de solução de controvérsias até a decisão pelo uso da força. Enfatizamos o envolvimento dos Estados Unidos como ator internacional interessado na rápida resolução do conflito haitiano. Por fim, no quinto capítulo abordamos os objetivos da força multinacional e da operação de manutenção de paz enviada ao Haiti e nos perguntamos se as metas estabelecidas pelo CS foram alcançadas.

CAPÍTULO 1 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU NO INÍCIO DA DÉCADA DE 90

As operações de manutenção de paz são um dos mecanismos das Nações Unidas para manter, impor ou alcançar a paz em regiões de conflito. São ações autorizadas pelo CS que surgiram com composição estritamente militar, mas que ao longo dos anos adquiriram composição mais complexa, somando civis e policiais ao seu contingente.

É verdade que estas operações de manutenção de paz podem desenvolver funções de mediação ou conciliação em certos casos concretos, como por exemplo, para deter confrontos armados entre as partes do conflito, e também podem participar nas negociações de um cessar-fogo ou em processo de desmobilização e desarmamento de uma das partes conflitantes, mas seu mandato nunca é resolver a diferença política, de modo que nem são em si medidas para a resolução pacífica de conflitos do Capítulo VI da Carta, nem se dedicam a desenvolver as funções ali descritas.¹⁴

O CS aprova o mandato das operações de manutenção de paz e é informado pelo relatório da Secretaria Geral sobre o andamento das operações. Cabe à Assembléia Geral votar o orçamento e ao Departamento de Operações de Manutenção de Paz prover a logística e suporte material necessários ao desempenho das atribuições, bem como o treinamento e orientações aos militares e policiais enviados à região de conflito.

1.1 ORIGEM HISTÓRICA, PRINCÍPIOS E CARACTERÍSTICAS

O primeiro registro de operações de paz adotado por organismos intergovernamentais no século XX é o da Liga das Nações (1919-1934). Nas décadas de 20 e 30, essas operações de paz foram empregadas para prevenir conflitos entre Estados e manter a paz no sistema internacional¹⁵.

Com o surgimento da ONU, em 1945, as questões referentes à manutenção da paz e segurança internacionais ganharam destaque na Carta das Nações Unidas. Em 1956, a Assembléia Geral aprovou a Primeira Força Emergencial das Nações Unidas (FENU I) para

¹⁴ UNCETA, José Antonio Perea. Las nuevas características de las operaciones de cascos azules de las Naciones Unidas. Anuario Jurídico y Económico Escurialense. Disponível em: <<http://www.rcumariacristina.com/ficheros/04%20Jose%20Antonio%20Perea.pdf>>. Acesso em: 24/07/2008.

¹⁵ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre Gusmão: Centro de Estudos Estratégicos, 1999, p.47.

solucionar a crise do Canal de Suez¹⁶. Além de enviar tal força, a Assembléia Geral foi responsável por elaborar os princípios norteadores que guiaram os contingentes militares para cumprir o mandato estabelecido pela ONU, a partir da observação de práticas que facilitariam o trabalho das Nações Unidas para solucionar a crise. Entre os princípios estavam o consentimento das partes, a imparcialidade, a neutralidade, a participação voluntária e o uso restrito da força. Tais princípios foram o marco que nortearam as características das demais operações de manutenção da paz enviadas pelas Nações Unidas para a resolução de conflitos entre Estados e conflitos intra-estatais.

O princípio do consentimento das partes implicou em que a ONU fizesse uma consulta prévia às partes envolvidas no conflito sobre o envio e a composição de tropas de forças de paz das Nações Unidas. O consentimento das partes consistiu no comum acordo para receber as tropas, bem como a concordância quanto à composição militar da mesma¹⁷.

A imparcialidade é um princípio diretamente relacionado ao cumprimento do mandato de forma objetiva, sem privilegiar qualquer uma das partes do conflito. Com essa diretriz, a ONU almejou obter êxito mediando conflitos com total isenção¹⁸.

Durante a Guerra Fria, o CS teve cautela ao elaborar projetos de resolução para aprovar o envio de operações de manutenção de paz, pois a ONU não desejava que a comunidade internacional interpretasse que essas operações fossem vistas como uma extensão regional do conflito bipolar ou palco de disputas entre as duas grandes potências. Pensando nisso, o princípio da neutralidade surgiu como postura norteadora de isenção das posições políticas no teatro de operações. O contingente militar das operações de manutenção de paz das Nações Unidas deveria cooperar entre si, evitando defender interesses estatais durante a execução do mandato¹⁹.

Outro princípio estabelecido pela ONU foi a participação voluntária de Estados-membros em compor tropas para o envio de operações de manutenção de paz. O Estado-membro que obteve o consentimento das partes para enviar tropas à operação de manutenção de paz deveria, a princípio, arcar com as despesas do próprio contingente militar.

A Secretaria Geral da ONU, em sintonia com o CS, deveria distribuir equitativamente tropas, buscando contemplar a distribuição geográfica do mundo de forma proporcional nas

¹⁶ A Crise do Canal de Suez (1956) iniciou-se com a nacionalização do Canal pela ação militar do governante egípcio general Gamal Abdel Nasser. O líder egípcio ao nacionalizar o Canal impediu que Israel, França e Inglaterra utilizassem a passagem e causou uma crise no Oriente Médio envolvendo demais países como Estados Unidos e União Soviética.

¹⁷ CARDOSO, Afonso José Sena. O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre Gusmão: Centro de Estudos Estratégicos, 1998, p.20.

¹⁸ Ibid, p.31.

¹⁹ CARDOSO, 1998, passim.

operações de manutenção de paz. Assim, o caráter multinacional da composição de tropas militares seria assegurado. Essa foi uma das principais características das operações de manutenção de paz e que teve como marco histórico as discussões na agenda da Assembleia Geral pelo Comitê Especial sobre Operações de Paz em 1965. Tal comitê foi o responsável por definir a necessidade do caráter multinacional das tropas²⁰.

Por último, o uso restrito da força foi o princípio no qual os soldados das operações de manutenção de paz da ONU deveriam pautar-se e que autorizava o soldado a fazer uso da força somente em caso de legítima defesa. Naquele momento, a ONU julgou esse princípio como fundamental para que os soldados de operações de manutenção de paz, conhecidos como soldados da paz ou *peacekeepers*, conquistassem a confiança e a cooperação da população local, além das partes envolvidas no conflito.

A ONU também optou pela escolha de armamentos leves ou de baixa letalidade²¹. Entende-se por armamento leve ou de baixa letalidade aquele que não se usa em combate, mas que serve para que o soldado da ONU se defenda em situações que lhe proporcionem risco de vida. O resultado esperado do não-uso da força e da escolha do armamento leve era causar impacto psicológico positivo na população em região de conflito para que colaborassem com as operações de manutenção de paz.

1.1.1 As operações de manutenção de paz no contexto de transição para o pós-Guerra Fria

No período bipolar²², a ONU enviou operações de manutenção de paz e missões de observação às regiões de conflito. O primeiro tipo, cujo marco inaugural é a Força Emergencial das Nações Unidas, FENU I (1956-1967), teve por objetivo “supervisionar o cessar-fogo após a crise do Canal de Suez e a retirada de tropas francesas, israelenses e britânicas do território egípcio”²³. Após a retirada dessas tropas, a FENU I foi responsável por “separar as forças egípcias e israelenses por meio de zona desmilitarizada”²⁴ o que a caracterizou como operação de manutenção de paz aprovada para solucionar pacificamente o conflito entre Estados. Já as missões de observação foram experiências de monitoramento militar de fronteiras entre Estados e precederam as operações de manutenção de paz.

²⁰ Ibid, p.25.

²¹ Ibid, p.28.

²² O período bipolar ao qual nos referimos é aquele da Guerra Fria quando a configuração da relação de forças se agrupou em torno de duas unidades políticas, Estados Unidos e União Soviética, num momento que a possibilidade da guerra era remota, pois a tecnologia nuclear proporcionou paz no equilíbrio do terror. Cf. ARON, 2002.

²³ FONTOURA, op. cit., p. 66.

²⁴ FONTOURA, loc. cit.

Como exemplo de missão de observação, em 1948, o CS aprovou a missão de observação militar para supervisionar a trégua após o fim da guerra árabe-israelense. Tal operação é a Observação Militar das Nações Unidas para Supervisionar Trégua conhecida pelas siglas em inglês UNTSO. A outra operação de grupo de observadores militares das Nações Unidas, Missão de Observação Militar das Nações Unidas entre Índia e Paquistão, conhecida pela sigla em inglês UNMOGIP, ocorreu na fronteira entre ambos os países em 1949²⁵.

Ao longo da Guerra Fria, as operações de manutenção de paz das Nações Unidas e as missões de observação militar caracterizaram-se predominantemente por atuar em conflitos entre dois ou mais Estados (conflitos interestatais). A composição dessas operações era predominantemente militar. Suas principais funções e objetivos eram manter o cessar-fogo; supervisionar tréguas; patrulhar e preservar zonas de isolamento das partes em conflito, conhecidas também como “zonas tampão” ou zonas de exclusão militar. Entre essas atribuições e quando fosse possível, também deveriam empenhar-se para que as partes em conflito assinassem acordos de paz²⁶.

A partir do fim do período bipolar, observou-se que tais fundamentos evoluíram de acordo com a necessidade das Nações Unidas em adaptar-se à natureza dos conflitos que emergiram ao final da década de 80 e início da década de 90. Nessa transição, observou-se que os conflitos internos ao Estado cresceram e se espalharam por diversas regiões do mundo. O aumento dos conflitos intra-estatais refletiu o período de transição do mundo bipolar para o novo contexto pós-Guerra Fria.

No período bipolar, a configuração da relação de forças dividiu os Estados em torno dos Estados Unidos ou da União Soviética. Este momento caracterizou-se pelo esforço de conter que os conflitos atingissem uma escala mundial, levando ao embate armado e direto das duas potências. Assim, os conflitos intra-estatais ficaram estagnados. Com a percepção do fim desse sistema bipolar, que teve como marco a queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da União Soviética em 1991, antigas hostilidades que estavam arrefecidas entre 1945 a 1991 emergiram.

Essa foi a percepção das províncias que queriam se separar da ex-Iugoslávia, como são os exemplos da Croácia e Bósnia-Herzegovina no leste europeu, e em outros países que desejavam se separar do domínio da ex-União Soviética.

²⁵ Lista de operações de manutenção da paz das Nações Unidas disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>>. Acesso em: 22/07/2008.

²⁶ FONTOURA, op. cit., pp. 66 e 67.

Para Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, a distensão política entre Estados Unidos e União Soviética teve impacto significativo sobre a ONU para questões referentes à paz e segurança internacionais. Para ele, o contexto pós-Guerra Fria aflorou antagonismos étnicos e religiosos e universalizou valores como democracia e direitos humanos, e foram estes fatores os responsáveis pelo aumento do número de operações de manutenção de paz²⁷.

De fato, a descrição de Fontoura é uma síntese das demandas que a ONU observava no início dos anos 1990. Mais precisamente a Secretaria Geral e o CS deveriam estar atentos às causas que poderiam contribuir para uma eclosão de conflitos em escala mundial, buscando realizar ações que assegurassem a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Entre os anos de 1948 e 1989, os mandatos aprovados no CS para autorizar o envio de operações de manutenção de paz totalizaram um número de 18 participações. Em contraste com esse número, ao longo da década de 90, foram aprovados 35 mandatos, sendo que 24 operações de manutenção de paz foram enviadas entre os anos de 1989 e 1995²⁸. Portanto, nesse período o CS quintuplicou a aprovação de resoluções e triplicou o envio de operações de paz.

A ONU também exigiu que a logística e treinamento dessas operações fossem aperfeiçoados. Em 1992 foi criado o departamento de operações de manutenção de paz de ONU conhecido pelas siglas DPKO (*Department of Peace-keeping Operations*), subordinado à Secretaria Geral. Originalmente este departamento teve como função treinar os contingentes militares e policiais e preparar os civis que atuariam em operações de manutenção de paz da ONU. Além dessa função, o DPKO ficaria responsável por preparar a logística e prover o apoio financeiro destinado às atividades das operações de manutenção de paz, após a Assembléia Geral aprovar o orçamento adequado a cada uma²⁹.

O fim do período bipolar também trouxe mudanças para o CS. Anteriormente, muitas resoluções haviam sido vetadas (279)³⁰ em virtude das decisões dos Estados Unidos ou da União Soviética e a mútua rivalidade entre ambos. Nesse novo contexto, não haveria mais vetos daquela natureza e isso contribuiu significativamente para o aumento do envio de operações de manutenção de paz e para a reflexão do papel do CS no pós-Guerra Fria:

²⁷ Ibid., p.84.

²⁸ Informações quantificadas a partir dos dados disponíveis na Lista de Operações de Manutenção de Paz.

²⁹ O envio de operações de manutenção da paz era uma proposta aprovada pelo Conselho de Segurança e examinada pela Secretaria Geral. Por sua vez, esta encaminhava a decisão do Conselho de Segurança à Assembléia Geral para que o orçamento fosse aprovado. Mediante esta aprovação, a Secretaria Geral enviava um pedido para que o DPKO preparasse a logística e o treinamento das operações.

³⁰ “The Changing context”, parágrafo 14. Uma Agenda para a Paz está disponível em: <<http://www.un.org/docs/Sg/agpeace.htm1>>. Acesso em: 24/07/2008.

A proliferação das operações de manutenção da paz ocorreu simultaneamente com a expansão do escopo da atuação do Conselho de Segurança. O CSNU passou a adotar critérios cada vez mais elásticos para definir o que constitui uma ameaça à paz e à segurança, visto que, nos anos 90, a quase totalidade dos conflitos em que as Nações Unidas têm intervindo é de natureza interna.³¹

Na citação acima, Paulo Roberto Tarrisse da Fontoura menciona “critérios (...) elásticos” para referir-se à ampliação da agenda de segurança que incluiu a adesão de novos temas a serem debatidos pelo Conselho, como crises humanitárias geradas por catástrofes naturais e/ou desrespeito aos direitos humanos, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e falências estatais³². No mundo pós-Guerra Fria as ameaças à paz e à segurança internacionais seriam diversas e, na interpretação da ONU, o CS deveria estar apto a discutir e deliberar resoluções que mantivessem a paz e a segurança no sistema internacional frente às ameaças da nova ordem internacional.

O documento que formaliza esse posicionamento da ONU é o “Uma Agenda para a Paz”, apresentado pelo então secretário-geral em exercício, Boutros Boutros-Ghali, em 17 de junho de 1992. O documento menciona que a “barreira ideológica das últimas décadas” fez crescer antagonismos étnicos, religiosos, sociais, culturais e até mesmo lingüísticos. Acrescentou a isso a preocupação com as armas de destruição em massa, o racismo, os danos ambientais, o desrespeito aos direitos humanos e a fragilidade das instituições políticas de alguns Estados que seriam “forças em potencial” prejudiciais à segurança internacional³³. Segundo Boutros-Ghali, as causas que levariam à insegurança no mundo seriam ainda mais “devastadoras” e diversas. Entre estas estariam o crescimento “exacerbado” da população mundial, o grande número de refugiados³⁴, a pobreza, epidemias e mais uma série de ameaças a serem observadas para que atitudes eficientes fossem tomadas pela ONU para conter a emergência de conflitos e atuar adequadamente nos que já eram existentes.

Após identificar as mudanças no contexto internacional e as novas ameaças, o secretário-geral recomendou práticas a serem aplicadas pela ONU para conter e solucionar os conflitos dessa nova dimensão, que podem ser resumidas em diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *post-conflict peace-building* e *peace-enforcement*.

³¹ FONTOURA, op. cit., p.83.

³² HERZ, M.; HOFFMANN, A.R. “Segurança Coletiva”. In: Organizações Internacionais: Histórias e Práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

³³ Tradução nossa. Uma Agenda para a Paz. Parágrafo 8.

³⁴ Na definição da ACNUR refugiados são: “pessoas comuns que foram forçadas a abandonar a sua terra para fugirem das guerras, perseguições e violações de direitos humanos”. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/index.html>>. Acesso em 23/07/2008.

À diplomacia caberia resolver hostilidades pela via diplomática e de forma preventiva, visando que o conflito não atingisse proporções mais graves do que as identificadas ou que sequer chegassem a ocorrer³⁵. O *peacemaking* é definido como a “ação para fazer as partes em conflito chegarem a um acordo, essencialmente por meios pacíficos como aqueles previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas”. Logo, compreende ações baseadas em mecanismos pacíficos de solução de controvérsias como a negociação, mediação, solução judicial, arbitragem. Nesses casos, o CS pode ser requisitado para fazer as partes chegarem a um acordo. Por último, a definição para operações de manutenção de paz ou *peace-keeping*:

(...) é o desembarque das Nações Unidas na região em conflito, com o consentimento das partes, composta por pessoal das Nações Unidas como militares, policiais e civis. *Peace-keeping* é o mecanismo para expandir as possibilidades para prevenir conflitos e realizar a paz.³⁶

Nesses termos, “Uma Agenda para a Paz” determina a principal diferença nas características das operações de manutenção de paz da década de 90 comparadas àquelas que as precederam. A diferença está na composição diversificada, pois incluiu policiais, diplomatas e civis ao tradicional contingente militar para responder adequadamente à complexidade dos conflitos.

Ainda em “Uma Agenda para a Paz”, como medida preventiva para atuar em conflitos em que as operações de manutenção de paz não fossem suficientes para estabilizá-los, o secretário-geral sugeriu o *peace-enforcement*:

(...) forças (...) para responder a agressões eminentes ou atuais (...) em que as Nações Unidas, às vezes, seja chamada para enviar forças para restaurar ou manter cessar-fogos (...). Consistiria em tropas voluntárias para tal serviço. Elas poderiam adotar armamentos mais pesados do que aqueles utilizados em operações de manutenção da paz (...) **e atuariam sob artigo 40 da Carta.**³⁷

Boutros Boutros-Ghali sugere que o *peace-enforcement* é o desembarque de tropas da ONU autorizadas a usar a força para cessar hostilidades, buscando prevenir a escalada do conflito e dar proteção militar a ações de assistência humanitária. O *peace-enforcement*, ou operações de imposição da paz, teria mandatos aprovados mediante Capítulo VII da Carta e atuaria sob a supervisão da Secretaria Geral.

³⁵ Parágrafo 20.

³⁶ Uma Agenda para a Paz, loc. cit.

³⁷ Grifo nosso. Parágrafo 44. O documento remete-se ao artigo 40 do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas que dispõe de ordenamentos jurídicos que autorizam o CS a aprovar mandatos com a autorização do uso da força.

Por último, o *post-conflict peace-building* foi descrito no documento como “ação para identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz no intuito de prevenir o retorno do conflito”³⁸. O *peace-building* abrange o apoio a estruturas locais que promovam o desenvolvimento econômico e social, a defesa dos direitos humanos e o fortalecimento das instituições democráticas. São ações que cooperem para a evolução de uma atmosfera pacífica em regiões pós-conflito, buscando realizar projetos que impeçam que o mesmo tenha reincidência.

As ações descritas em “Uma Agenda Para a Paz” nos levam a visualizar uma complexa gama de atuação da ONU. Após analisar os mandatos que foram aprovados pelo CS nesse período³⁹, podemos elencar entre as principais atribuições das operações de manutenção de paz da década de 90, como consignadas na Tabela 1.1.

Tabela 1.1 Mandatos das operações de manutenção de paz da década de 90

Objetivos das operações de manutenção de paz da década de 90
<ul style="list-style-type: none"> • restaurar ou instaurar um ambiente seguro; • reagrupar e desmobilizar exércitos irregulares, focando na reintegração desses indivíduos à vida civil e destruindo suas armas; • repatriar refugiados; • prover assistência humanitária; • supervisionar estruturas administrativas; • criar novas forças policiais; • modernizar forças armadas; • remover minas terrestres; • verificar o respeito aos direitos humanos; • desenvolver e supervisionar reformas constitucionais, judiciais e eleitorais; • monitorar a organização de eleições; • desenvolver e coordenar projetos que possibilitem a reabilitação econômica e a reconstrução da infra-estrutura de países destruídos por guerras civis.

*As operações de manutenção de paz das Nações Unidas.

FONTE: Departamento de Operações de Manutenção de Paz.

Disponível em: < <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>>. Acesso em: 24/06/2006.

Além da composição multidisciplinar era imprescindível o envolvimento de outros atores internacionais para que as operações de manutenção de paz cumprissem adequadamente os mandatos. Entre esses atores estão às agências da ONU como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Programa das Nações

³⁸ Tradução Nossa. Parágrafo 21.

³⁹ As operações de manutenção de paz das Nações Unidas estão dispostas em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>>. Acesso em: 24/07/2008

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outros organismos, como agências regionais de cooperação econômica, organizações não-governamentais e voluntários das Nações Unidas.

1.2 OS DESAFIOS DOS CONFLITOS INTRA-ESTATAIS PARA A ONU

“Uma Agenda para a Paz” assinalava que os conflitos do contexto pós-Guerra Fria apresentavam uma natureza mais complexa, pelo que poderiam oferecer mais riscos às tropas das operações de manutenção de paz do que aqueles observados no período bipolar. Assim, a ONU ampliou o escopo de atuação discernindo o conjunto de ameaças a serem enfrentadas pelo CS.

Além da ampliação da agenda de segurança como consequência da definição das novas ameaças, a ONU encontraria desafios em determinados tipos de conflito:

Nos conflitos inter-estatais, o consentimento é dado por partes claramente identificáveis, que controlam seus territórios, havendo, portanto, interlocutores para negociar e buscar soluções para questões específicas. Nos conflitos intra-estatais, por outro lado, o consentimento é bastante menos estável, na medida em que é difícil identificar interlocutores com capacidade de expressá-lo, ou se expresso, de implementá-lo.⁴⁰

Em princípios dos anos 1990, combater as causas dos conflitos intra-estatais era um grande desafio para a ONU. Algumas das partes envolvidas nesses conflitos, por exemplo, poderiam não ser tão facilmente identificáveis: “exércitos irregulares” ou grupos civis armados ou atores não-estatais armados⁴¹. Muitos desses grupos agiam na ilegalidade e clandestinidade e não poderiam ser reconhecidos pela ONU como partes do conflito porque não eram atores políticos.

Entretanto, a ONU poderia considerá-los como ameaça interna à estabilidade e segurança de um Estado que, na medida em que não conseguisse mais gerir seus problemas internos de forma auto-suficiente, poderia solicitar o auxílio da ONU para solucionar a crise interna⁴². Assim, quando houvesse o pedido do país hóspede, e se os membros do CS interpretassem que tais circunstâncias representavam ameaça à paz e à segurança

⁴⁰ FONTOURA, op. cit., p.97.

⁴¹ FRANCO, Andrés. “Armed Nonstate Actors”. In: MALONE, David (org). Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti 1990-1997. Nova Iorque: Oxford, 1998, p.117.

⁴² Esse assunto traz polêmica pelo fato de a ONU não ser um instrumento de solução de crises internas. No entanto, em alguns casos como no Haiti, em 1993, a aprovação para o envio da operação de manutenção de paz foi importante para conter os fluxos migratórios inconvenientes aos países vizinhos e para restabelecer a ordem interna e prevenir a escalada do conflito para a República Dominicana.

internacionais, o CS poderia aprovar o envio da operação de manutenção de paz para atuar nesse tipo de conflito.

Por outro lado, caso não houvesse a solicitação do país hóspede, a ONU poderia enviar operações de imposição da paz. “Uma Agenda para a Paz” dá essa possibilidade de ação quando define o *peace-enforcement*. Nesse sentido, o uso da força seria uma forma de procurar cessar hostilidades e oferecer assistência humanitária para populações que sofriam sérias violações de direitos humanos e privações de condições mínimas para a sobrevivência. Devemos recordar que as violações mencionadas deveriam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais nos termos do “Uma Agenda para a Paz”.

Notamos que o consentimento das partes, o não-uso da força e a neutralidade são princípios que poderiam não ser imperativos quando o CS interpretasse que a defesa de causas humanitárias fosse uma variável de maior relevância e em decorrência de tal apontamento aprovasse operações de imposição de paz.

Ao observamos os mandatos das operações de manutenção de paz dos três primeiros anos da década de 90 que foram enviadas para mediar conflitos intra-estatais, percebemos a manutenção dos cinco princípios originais das operações de manutenção de paz do período bipolar: consentimento das partes, imparcialidade, neutralidade, participação voluntária e uso restrito da força. Porém, algumas dificuldades fizeram com que a ONU refletisse sobre a preservação desses princípios.

Devemos destacar que em alguns conflitos intra-estatais o não-uso da força poderia representar uma séria ameaça à segurança dos enviados das Nações Unidas. Tal fato chegou a acontecer na Somália em 1993, quando o mandato da UNOSOM I (sigla pela qual é conhecida a primeira operação de manutenção de paz enviada para lá) não previa o uso da força. Nos dias 04 e 05 de outubro de 1993, imagens transmitidas em cadeia mundial de televisão pela Cable News Network (CNN) mostraram corpos de soldados norte-americanos, que integravam a operação de manutenção de paz da ONU, sendo carregados por umas das partes envolvidas no conflito pelas ruas da capital da Somália, Mogadíscio⁴³. A repercussão das imagens trouxe o questionamento à comunidade internacional quanto à preservação do princípio do não-uso da força das operações de manutenção de paz em conflitos que representavam grande ameaça à segurança dos enviados das Nações Unidas. Posteriormente, o mesmo princípio foi questionado quanto à deficiência da ONU em conter a escalada do conflito em Ruanda em 1994. Neste caso, a operação de manutenção de paz não conseguiu

⁴³ A informação sobre a exibição das imagens está disponível em: <http://www.ajr.org/Article.asp?id=1579>. Acesso em 23 de dezembro de 2008.

conter o conflito entre grupos rivais *hutsis* e *tutsis* e para preservar a segurança dos funcionários e enviados da ONU, o CS deliberou que a operação de manutenção de paz fosse retirada do país.

Somado ao fator de credibilidade abalada da ONU nesses anos, o aumento no envio de operações de manutenção de paz também elevou o orçamento da Organização de aproximadamente 230 milhões de dólares em janeiro de 1988 para cerca de 3,6 bilhões de dólares em dezembro de 1994⁴⁴. As conseqüências da elevação do orçamento colocaram a ONU em grave crise financeira em 1995. O aumento do envio de operações era conseqüência da ampliação da agenda de segurança, logo, já era de se esperar que o orçamento aumentasse. Todavia, não estava previsto que a complexidade dos conflitos intra-estatais exigiria a permanência das tropas da ONU por períodos superiores a seis meses⁴⁵.

Diante de todos esses fatores, o secretário-geral divulgou o “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” em 1995. No documento, Boutros Boutros-Ghali enfatiza que a ONU permaneceria desempenhando o seu papel na resolução dos conflitos do pós-Guerra Fria. Porém, destaca que as operações de manutenção de paz seriam adaptadas às condições de hostilidade em que o contingente militar fosse atuar baseado nas dificuldades observadas em algumas operações. Boutros Boutros-Ghali admite que certos conflitos intra-estatais apresentavam alto grau de periculosidade, semelhantes àquele que a ONU se deparou no Congo durante a década de 60⁴⁶. Para obter êxito nessa dimensão de conflito, provavelmente o CS deveria agir como procedeu no Congo, ou seja, aprovou que a operação de manutenção de paz empregasse o uso da força⁴⁷.

O consentimento das partes envolvidas no conflito foi um princípio preservado para as operações de manutenção de paz da década de 90. Entretanto, no “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” o secretário-geral relembra que o recrudescimento do conflito poderia obrigar o CS a agir sem o consentimento de uma das partes, principalmente quando uma das partes fosse um “exército irregular” ou uma “milícia armada”⁴⁸.

⁴⁴ DOYLE, Michael W. “Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping”. In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). Peacemaking and peacekeeping for the new century. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1998, p.02.

⁴⁵ Os mandatos das operações de manutenção de paz eram bastante pontuais. Para cumpri-los, convencionou-se a tradicional meta dos seis meses, mas esse tempo mostrou não ser suficiente para os conflitos de natureza interna ao Estado.

⁴⁶ Parágrafo 12.

⁴⁷ O mandato está disponível em: <<http://www.un.org/depts/DPKO/Missions/onucM.htm>>. Acesso em 24/07/2008.

⁴⁸ Parágrafo 12.

Além desse aspecto, o documento retoma os exemplos bem sucedidos de operações de imposição de paz ou *peace-enforcement*. O consentimento das partes envolvidas no conflito não seria necessário quando a proteção militar para ações de intervenção humanitária fossem prioridade. Como exemplo, o “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” cita os casos das operações de manutenção de paz na Bósnia-Herzegovina e Somália (ambas em 1994) em que o cessar fogo forçado foi acompanhado de ações humanitárias.

O princípio da imparcialidade manteve-se como imprescindível para o cumprimento dos mandatos nas operações de manutenção de paz da década de 90. Entretanto, o secretário-geral afirmou que tal princípio poderia ser relativizado quando fosse de entendimento do CS que, ao aprovar mandatos com o consentimento do uso da força contra umas das partes, isso facilitaria a resolução do conflito. Por fim, de todas as explanações do documento de 1995, o que realmente foi um marco que diferenciou as operações de manutenção de paz do período bipolar daquelas da década de 90 foi a expressa permissão para o uso da força.

Entretanto, Boutros Boutros-Ghali não relativiza totalmente os princípios das operações de manutenção de paz:

(...) os últimos anos têm confirmado que o respeito por certos princípios das operações de manutenção da paz são essenciais para o sucesso das mesmas. Particularmente, os três princípios mais importantes são o consentimento das partes, a imparcialidade e o não-uso da força exceto para auto-defesa.⁴⁹

Apesar de enunciar que o princípio do não-uso da força era fundamental para as operações de manutenção de paz, ao longo de todo o documento, o secretário-geral afirma que existiam casos em que o uso da força seria necessário para que as operações de manutenção de paz conseguissem cumprir o mandato aprovado pelo CS.

1.3 RESPALDO JURÍDICO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ

A Carta das Nações Unidas não tem uma cláusula que se refira expressamente à existência e/ou normatização das operações de manutenção de paz. Sua origem data de um mecanismo utilizado pela ONU com precedentes históricos na Liga das Nações e que foi novamente retomado a partir da crise do Canal de Suez, em 1956, quando a ONU decidiu criar um mecanismo para mediar e solucionar o conflito.

Podemos dizer que os princípios que norteiam as operações de manutenção de paz são oriundos das discussões para acordar as diretrizes da FENU I. Nesse contexto, a Assembléia

⁴⁹ Parágrafo 33.

Geral criou o Comitê Especial sobre Operações de Paz que divulgou, em 1965, o “Relatório do Comitê Especial das Operações de Paz”⁵⁰ no qual ficaram definidos os princípios do consentimento das partes, neutralidade, imparcialidade e o não-uso da força exceto em casos de auto-defesa.

Decidir sobre o envio de operações de manutenção de paz é competência do CS e isso deve estar respaldado na justificativa da existência de ameaças à paz e à segurança internacionais. Tal procedimento foi adotado após a experiência da FENU I, na qual discutir sobre o envio de operações de manutenção de paz na Assembléia Geral não mostrou ser uma decisão muito rápida frente à urgência com que as decisões deveriam ser tomadas.

A transferência dessa esfera de competência da Assembléia Geral para o CS também foi conseqüência da atribuição que a Carta da ONU dá ao CS para identificar o que representa ameaças à paz e à segurança internacionais:

O Conselho de Segurança poderá investigar sobre qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre as Nações (...) a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia ou situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais.⁵¹

A Carta da ONU também expressa que as decisões acatadas no CS devem ser cumpridas pelos demais Estados-membros:

A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles.⁵²

Dos trechos acima, podemos entender que a Carta das Nações Unidas delega ao CS a responsabilidade por identificar ameaças e decidir como combatê-las. Está expresso no documento que a responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como as medidas necessárias a serem implementadas, é fruto das decisões do órgão. Podemos concluir que as decisões do CS referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais são decisões políticas. Porém, não podem contradizer os objetivos da fundação da ONU materializados nas disposições da Carta.

O envio de operações de manutenção de paz está condicionado à interpretação do CS sobre o que representa ameaças à paz e à segurança internacionais. Percebemos nos trechos

⁵⁰ Apêndice de A/32/394 apud CARDOSO, p. 23.

⁵¹ Carta das Nações Unidas, Capítulo VI, artigo 34. Disponível em: <<http://www.un.org/aboutun/charter/>>. Acesso em 22/07/2008.

⁵² Carta das Nações Unidas. Artigo 24. Parágrafo 1.

acima que no momento de constituição da ONU, em 1945, o CS tinha um papel fundamental: identificar quais seriam as ameaças à paz e à segurança internacionais e ser responsável por tomar decisões pertinentes à manutenção das mesmas. Tais recomendações e decisões deveriam ser respeitadas e executadas pelos demais órgãos da ONU e Estados-membros.

O primeiro trecho também evidencia que os conflitos vislumbrados pela ONU no momento de constituição, em 1945, previram somente conflitos entre Estados. Entretanto, a emergência de alguns conflitos intra-estatais também se configurou como ameaça à paz e à segurança internacionais. Alguns desses conflitos ocorreram no período bipolar, mas foi a partir do fim desse período que a ONU reconheceu que deveria estar mais atenta à emergência desses conflitos.

Os documentos “Uma Agenda para a Paz” e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” são a formalização dos anseios da Secretaria Geral de que a ONU estivesse sintonizada com as novas ameaças do pós-Guerra Fria, principalmente as “ameaças em potencial” nos conflitos intra-estatais. Assim, tal como o CS poderia “investigar” se o prolongamento de conflitos interestatais representava ameaça à paz e à segurança internacionais, compreendemos que essa atribuição se estendeu aos conflitos intra-estatais.

A Carta da ONU também prevê que, caso o CS julgue necessário, o recurso da força pode ser utilizado para cessar hostilidades entre nações ou impor a paz:

O Conselho de Segurança determinará a existência de **qualquer** ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas (...) a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.⁵³

Nesse sentido, a Carta das Nações Unidas exprime no artigo 44 que o CS decidirá quando é necessário o emprego da força e sob quais condições é melhor fazê-lo.

Percebemos que nesse aspecto também houve uma extensão das responsabilidades inerentes ao CS em conflitos interestatais à resolução dos conflitos intra-estatais. O documento “Uma Agenda para a Paz” já mencionava a possibilidade da ONU enviar operações de imposição de paz. Três anos depois, o “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” enfatizou a possibilidade da ONU utilizar-se do recurso da força em conflitos intra-estatais de alto grau de periculosidade como aqueles da Somália e da Bósnia-Herzegovina. Nessas circunstâncias, caberia ao CS determinar quando o uso da força deveria ser autorizado nos mandatos das operações de manutenção de paz.

⁵³ Carta das Nações Unidas. Capítulo VII, artigo 39. Grifo nosso.

Na Carta das Nações Unidas, os artigos 44 e 50 registram o caráter impositivo que as ações do CS podem adquirir para implementar a paz. Portanto, são também nesses artigos que localizamos a competência do CS em fazer uso da força para solucionar conflitos. Como tais artigos localizam-se no Capítulo VII da Carta, o CS convencionou discriminar que, quando uma operação de manutenção de paz estivesse autorizada a fazer uso da força, a operação seria aprovada mediante Capítulo VII.

1.3.1 Competências do CS e as operações de manutenção de paz

Ao analisarmos as competências do CS como estão discriminadas nas disposições da Carta, percebemos que o órgão é o foro fundamental para as questões relacionadas à preservação da segurança internacional, pois cabe ao mesmo decidir como a ONU procederá na resolução de conflitos.

Entretanto, não podemos ignorar o fato de que entre os cinco membros permanentes estão aqueles que venceram a II Guerra Mundial. Esta condição deu-lhes o privilégio de construir a paz no novo concerto entre as nações. Os moldes em que essa paz foi estabelecida estiveram condicionados a não prejudicar ou interferir na defesa dos interesses estratégicos das principais potências militares mundiais. Vimos manifestações desses interesses no que conhecemos como “congelamento” do CS quando Estados Unidos e União Soviética vetaram projetos de resoluções que não eram consensuais aos seus interesses durante a Guerra Fria.

Na transição para o período pós-Guerra Fria, o CS mostrou ser bastante dinâmico ao adaptar-se às mudanças e novas atribuições que vieram em decorrência do alargamento da agenda de segurança. Este fato também influenciou no aumento do envio de operações de manutenção de paz que foram, acima de tudo, um mecanismo da ONU para conter ameaças em potencial à preservação da paz e da segurança internacionais. Porém, devemos refinar nossa compreensão sobre o envio de operações de manutenção de paz.

Os critérios sobre o que representa ameaças à paz e à segurança internacionais estão no poder do CS, sobretudo, no poder decisório dos cinco membros permanentes. As aprovações do envio de operações de manutenção de paz do início da década de 90 representaram o consenso entre as cinco potências militares mundiais para qual conflito regional deveriam mandar tropas de acordo com as novas ameaças descritas em “Uma Agenda para a Paz” e em “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”.

Contudo, participar voluntariamente das operações de manutenção de paz implicou assumir gastos financeiros e riscos para os soldados dos Estados-membros participantes.

Assim, o Estado-membro participante envia tropas, mas prevê em contrapartida interesses além daqueles estabelecidos pela ONU. Percebemos que as operações de manutenção de paz também se transformaram em possibilidades de projeção de poder para os Estados-membros participantes.

Portanto, se de um lado a ONU estava preocupada em conter conflitos para que os parâmetros da Carta e outros documentos das Nações Unidas fossem cumpridos, do outro estavam os Estados interessados em moldar-se a esse mecanismo para preservar ou projetar poder para outras regiões do mundo.

CAPÍTULO 2 HAITI: DO APOGEU À DECADÊNCIA

Os fatores que contribuíram para o colapso de Haiti em 1986 estão não somente relacionados às imediatas circunstâncias que desencadearam a crise de representatividade política e institucional do regime autoritário de governo da década de 80. Podemos explicar a crise de 1986 remetendo-nos a aspectos históricos relevantes para termos uma compreensão global dos processos que resultaram na fragilidade das instituições do país, na herança histórica de segregação social e na crônica dependência econômica. A independência declarada em 1804 não rompeu com a estrutura social da ex-colônia francesa. O poder manteve-se centralizado na minoria mulata, garantindo privilégios e defesa de interesses para esta elite com o trabalho da grande parcela dos haitianos, os ex-escravos negros. Ao longo dos anos, os conflitos sociais também se agravaram em decorrência da crônica dependência econômica. A França reconheceu a emancipação política do Haiti em 1824, mas exigiu que fosse indenizada pela perda da colônia. Mesmo buscando ampliar parcerias comerciais, dificilmente a elite haitiana conseguiria pagar a indenização à França.

Ao final do século XIX e início do século XX, as constantes disputas internas pelo poder contribuíram para que o Haiti estivesse vulnerável a interesses externos. Os dirigentes políticos haitianos pediram diversas vezes intervenções de outros países para conter revoltas populares. Tal medida viabilizou a presença da França, Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos no território.

Para evitar que outra potência européia tivesse posse do Haiti e buscando atender aos próprios interesses, os Estados Unidos decidiram intervir militarmente entre os anos de 1915 a 1934. Nos anos de intervenção norte-americana, a elite mulata foi escolhida para conduzir o poder e os Estados Unidos criaram as *Gendarmerie d’Haïti*, em 1915, para conter rebeliões e manter a ordem interna. Essa força militar com funções policiais foi treinada para exercer o monopólio da violência de forma profissional. Entretanto, após a retirada das tropas dos Estados Unidos em 1934, as *Gendarmerie d’Haïti* revelaram-se estar muito distantes desse objetivo.

Entre os anos de 1934 a 1956, houve novamente um período de grande instabilidade política caracterizada pelas disputas de poder entre negros e mulatos, além da interferência de comandantes das *Gendarmerie d’Haïti* na política. Em 1956, François Duvalier assumiu a presidência e buscou conter as revoltas populares e até mesmo o papel político das *Gendarmerie d’Haïti*.

Em 1962, François Duvalier instalou um regime autoritário de governo no Haiti: eliminou a oposição política, criou uma força sob seu comando, os Voluntários da Segurança Nacional, e assegurou que o poder fosse transferido a seu filho, Jean-Claude Duvalier, em 1971. O desgaste político causado por tantas medidas centralizadoras e a falta de habilidade política de Jean-Claude Duvalier resultaram no fim do regime duvalierista em 1986.

2.1 A HISTÓRICA VULNERABILIDADE DO HAITI À INFLUÊNCIA DE INTERESSES EXTERNOS

A chegada de Cristóvão Colombo ao noroeste da ilha caribenha, conhecida como Hispaniola⁵⁴, trouxe grandes mudanças para alguns países do Velho e do Novo Mundo. Em dezembro de 1492, o navegador espanhol estabeleceu uma capitania em Ayiti⁵⁵. Nos primeiros anos, a busca por riquezas concentrou-se na extração de ouro explorado pelo trabalho compulsório da população indígena local.

No século XVI, o cultivo de cana-de-açúcar substituiu a extração de ouro. Paul Farmer relata que a escassez de mão-de-obra indígena entre os anos de 1517 e 1540, fez com que trinta mil homens fossem trazidos do continente africano para trabalharem compulsoriamente nas lavouras de cana⁵⁶.

A cobiça pelo novo território despertou o interesse da França. Ao final do século XVI, os franceses ocuparam a porção noroeste da ilha, atingindo um terço do território em meados do século XVII. Em 1697, o Tratado de Ryswick⁵⁷ oficializou aos franceses a concessão do território já ocupado. A França denominou a nova possessão como Saint-Domingue: “Conhecida como a **Pérola das Antilhas**, a mais rica colônia da monarquia francesa contava, na época, com sete mil e oitocentas propriedades agrícolas, onde se produziam café, algodão e, sobretudo açúcar”⁵⁸. A monocultura e o sistema de mão-de-obra escrava ofereciam enormes vantagens econômicas à metrópole. Para assegurar tal fonte de riquezas, a estrutura da sociedade colonial era extremamente rígida.

Para amparar essa visão sobre a sociedade colonial do Haiti do século XVII, Eric Williams analisou a estrutura social haitiana dividindo-a em cinco grupos. No topo da hierarquia estavam os “grandes brancos” que eram os proprietários e comerciantes de

⁵⁴ Hispaniola corresponde à ilha em que estão o Haiti e a República Dominicana.

⁵⁵ Em Arawak, língua dos nativos da região, *Ayiti* significa “terras altas”.

⁵⁶ FARMER, Paul. *The Uses of Haiti*. Monroe: Common Courage Press, 2006, p. 54.

⁵⁷ O Tratado de Ryswick foi o acordo de paz celebrado entre os países europeus após a Guerra da Liga de Augsburg (1688-1697).

⁵⁸ SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: a soberania dos ditadores*. Porto Alegre: Sólivros, 1994, p. 1. (grifo do autor).

monoculturas. No segundo grupo estavam os funcionários da monarquia francesa. O terceiro era constituído pelos “brancos pobres” que eram homens de ofício de baixa remuneração, como professores e artesãos. Esses três primeiros grupos somavam um total aproximado de 40 mil pessoas. Em seguida, a sociedade colonial se dividia entre mulatos e negros. Os mulatos totalizavam 28 mil pessoas. Eram cidadãos livres que não tinham o mesmo status social e direitos políticos desfrutados pelos brancos. Por último, a mais ampla camada social reunia mais de 452 mil escravos⁵⁹.

Diante desse quadro social e segundo C.L.R. James, a desigualdade da sociedade de Saint-Domingue tornou-a propensa ao desencadeamento de rebeliões⁶⁰. Este autor destaca que, já nas últimas décadas do século XVIII, ocorreram revoltas de escravos na região norte da colônia, mas afirma que a Revolução Francesa foi o fator decisivo para desestabilizar a antiga estrutura social de Saint-Domingue. Naquele momento, os grandes proprietários e comerciantes aproveitaram-se do contexto convulsivo da metrópole para assumir o controle da Assembléia Colonial e excluir os mulatos e os “brancos pobres” de qualquer participação no processo decisório⁶¹. Os grandes proprietários romperam também com a subordinação de Saint-Domingue à Assembléia de Paris.

Em 1791, insatisfeito com a vigência daquele *status quo* mantido pelos grandes proprietários de terra, um grupo de mulatos incitou a revolta de escravos. Aproximadamente de 300 a 400 negros participaram da insurgência de liderança mulata. Porém, a insurreição foi controlada pela milícia colonial. Mesmo diante da primeira investida fracassada, outras rebeliões foram organizadas e proliferaram-se pela colônia tomando proporções cada vez maiores. Nesse contexto de rebeliões, Toussaint L’Overture ficou conhecido por liderar a principal revolta dos escravos e declarou-se “Tenente Governador”⁶² em 1796. Aproveitando-se da fragilidade política da França para controlar as revoltas na colônia naquele momento, Toussaint L’Overture ao assumir estabeleceu novas diretrizes para o Haiti. O líder propôs substituir a mão-de-obra escrava pela remunerada e exigiu a quebra do monopólio comercial francês para expandir relações comerciais com a Inglaterra e os Estados Unidos. Além disso, defendeu a expulsão de autoridades francesas.

C.L.R. James explica que, após a França estabilizar-se politicamente em 1801, Napoleão Bonaparte enviou uma missão militar liderada pelo capitão-general Leclerc para conter as revoltas da colônia francesa e retirar Toussaint L’Overture do papel de liderança que

⁵⁹ WILLIAMS, 1970 apud FARMER, op. cit., p. 58.

⁶⁰ JAMES, 1980 apud FARMER, Ibid., p. 59.

⁶¹ Os escravos sequer possuíam direitos políticos e participação na Assembléia Colonial.

⁶² JAMES, 1980 apud FARMER, Ibid., p. 61.

exercia. A tropa francesa foi composta por 28 mil homens. Entre estes estavam franceses e mercenários poloneses, dinamarqueses, prussianos e suíços. A expedição capturou o líder e mandou-o para a França, onde faleceu em uma prisão. Após a prisão do antigo líder, o haitiano Jean-Jacques Dessalines conduziu a retomada do combate. Integrantes das tropas francesas e mercenárias morreram na guerra e muitos sucumbiram a doenças tropicais, como a febre amarela. Até mesmo o próprio capitão-general Leclerc foi acometido pela doença e morreu em 1802. Naquele momento, a França não dispunha de número suficiente de soldados para enviar outra missão a Saint-Domingue, porque estava em guerra na Europa (guerras napoleônicas). Assim, o intento francês para conter a rebelião na colônia fracassou e Saint-Domingue declarou independência em 1804.

Uma vez conquistada a independência, os líderes da insurgência haitiana necessitavam que outros países reconhecessem o mais novo território autônomo caribenho. Contudo, a independência política do Haiti representou ameaça aos interesses políticos e econômicos das potências européias, pois temiam que o acontecimento estimulasse outras colônias a lutar por emancipação. A França foi a primeira, entre outras potências européias, a negar o reconhecimento imediato da independência do Haiti.

Embora pretendesse reaver a posse da colônia, o contexto das guerras napoleônicas dificultou que a França pensasse em reconquistá-la de imediato. Paul Farmer afirma que o governo francês contemplou o reconhecimento político do Haiti em 1824, mas sob a condição de que o país pagasse uma indenização no valor de 150 mil francos⁶³. O considerável valor correspondia ao interesse francês em deixar o Haiti na dependência econômica da França para que pudesse desfrutar de facilidades comerciais bilaterais. Ainda nas palavras de Paul Farmer, para que tal quantia fosse paga os dirigentes do Haiti decidiram ampliar parcerias comerciais para vender produtos agrícolas. A Inglaterra ofereceu a primeira parceria após a independência e os Estados Unidos já eram um tradicional parceiro comercial desde a época de colônia⁶⁴.

Proprietários das terras e líderes da revolta que levaram à independência do país, os mulatos foram os que assumiram o poder no Haiti. Todavia, não mudaram a estrutura social do país: constituíram-se como elite e mantiveram os negros (ex-escravos) no trabalho das lavouras de produtos primários. Isso frustrou muito os ex-escravos que lutaram pela

⁶³ FARMER, op. cit., p. 67.

⁶⁴ Desde a independência, os Estados Unidos diminuíram o volume de compras procedentes do Haiti. Era inviável para um país que mantinha a escravatura estabelecer relações com um país que havia se emancipado por meio da revolta de escravos. O reconhecimento político do Haiti e a normalização das atividades comerciais ocorreram após a abolição da escravatura dos Estados Unidos em 1865.

emancipação do país e acreditaram que este seria o primeiro passo para libertarem-se da condição na qual se encontravam durante o período colonial. A ausência de convergência dos interesses desses segmentos sociais resultou em disputas internas pelo poder do país.

David Nicholls retrata que, da independência até 1915, as disputas internas pelo poder entre negros e mulatos foram uma constante. Na opinião do autor, primeiramente negros e mulatos se uniram para livrarem-se do domínio do colonizador. Após atingir esse objetivo, o foco esteve voltado às disputas internas para ocupar o poder:

(...) a hostilidade entre os dois grupos levou a cada um, quando ocupou o governo, preferir intervenções externas em assuntos domésticos a permitir que o grupo rival tomasse o poder. Frequentemente, observamos que os políticos haitianos solicitaram assistência estrangeira militar em troca de benefícios como ceder parte do território para uma base naval ou oferecer vantagens comerciais. No início do século XIX, os britânicos e franceses estavam mais propensos a obter privilégios no Haiti; ao final do mesmo século, essa situação foi gradualmente substituída pelos Estados Unidos e pela Alemanha.⁶⁵

O contexto interno facilitou a presença de outras nações no país. Porém, as razões que motivaram potências européias e os Estados Unidos a intervirem em assuntos domésticos estiveram muito distantes do foco de atender meramente ao pedido dos governos haitianos.

As ilhas caribenhas ofereciam uma estratégica posição de parada para os navios mercantes rumo a países do continente americano. Grande parte das posses era de domínio britânico e espanhol. O Haiti foi alvo das disputas entre as potências, pois era o único país sem influência predominante de uma delas. A vulnerabilidade do Haiti a interesses externos foi uma consequência da instabilidade política e da dependência econômica do país.

Georges Adam afirma que durante o governo de Geffrard (1859-1867), o presidente solicitou auxílio da marinha britânica para conter uma revolta na região nordeste⁶⁶. Segundo Paul Farmer, essa medida foi um lamentável precedente para que sucessores de Geffrard utilizassem o mesmo artifício para conter revoltas:

Em 1888, U.S. Marines apoiaram a revolta militar contra o governo de Légitime. Quatro anos depois, o governo germânico apoiou abertamente a supressão do movimento conduzido por Antenor Firmin. (...) Em janeiro de 1914, (...) forças norte-americanas, britânicas e germânicas entraram no Haiti para proteger seus cidadãos.⁶⁷

⁶⁵ NICHOLLS, David. *From Dessalines to Duvalier: Race, Colour and National Independence in Haiti*. Nova Brunswick: Rutgers, 1996, p.08. (tradução nossa).

⁶⁶ ADAM, 1982 apud FARMER, op. cit., p. 73.

⁶⁷ Tradução nossa. Ibid., p.74.

A citação ilustra o que resultou dos pedidos dos governos haitianos, pois a disputa entre as potências pautada pela justificativa de proteção de cidadãos camuflava o interesse em manter o Haiti sob dependência político-econômica. As tropas que entraram em 1914 não visavam, em realidade, “proteger seus cidadãos”, mas disputavam a posse do Haiti no contexto de Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

Certamente os pedidos dos governos haitianos para que ocorressem intervenções em assuntos domésticos contribuiu para a presença de Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra e França. Porém, o contexto internacional é que foi decisivo para que os Estados Unidos intervissem no país em 1915.

2.2 A CENTRALIZAÇÃO DO GOVERNO: ALTERNATIVA PARA SOLUCIONAR A INSTABILIDADE POLÍTICA

Alguns historiadores defendem que a história política do Haiti pode ser resumida em períodos de instabilidade seguidos de momentos de centralização política. O primeiro momento de instabilidade foi aquele descrito entre fins do século XIX e início do XX, culminando na intervenção militar norte-americana (1915-1934). Após a retirada das tropas dos Estados Unidos, o Haiti enfrentou o segundo período de grande instabilidade política entre os anos de 1934 e 1956.

Assim como outros países da América Latina, o Haiti viveu um regime autoritário de governo entre os anos de 1957 e 1986. No século XX, a instabilidade política foi justificativa apresentada para que os interesses de uma minoria prevalecessem mediante ameaça do uso da força para conter revoltas populares.

2.2.1 A intervenção militar dos Estados Unidos (1915-1934)

As intervenções militares dos Estados Unidos em países da América Central, Caribe e Pacífico foram os resultados de um processo de expansão dos interesses norte-americanos que se intensificou após a Guerra Civil Americana (1861-1865):

Imediatamente após a Guerra Civil, o Secretário de Estado William Seward manifestou o interesse pela busca de um império norte-americano anexando o Alasca em 1867, ocupando a ilha de Midway no Pacífico e tentando anexar Santo Domingo no Caribe.⁶⁸

⁶⁸ SCHMIDT, Hans. The United States Occupation of Haiti, 1915-1934. Nova Brunswick: Rutgers, 1995, p. 3. (tradução nossa).

Após a vitória dos Estados Unidos na Guerra Hispano-Americana (1898), os interesses do país estiveram voltados para a consolidação de uma marinha de guerra forte⁶⁹. Segundo Hans Schmidt, o objetivo da expansão norte-americana era conquistar a hegemonia nos mares do Caribe e do Pacífico. Quanto ao cumprimento desse objetivo no mar caribenho, Porto Rico foi cedido aos Estados Unidos em 1898 e, na mesma data, Cuba foi ocupada por tropas norte-americanas. O mesmo aconteceu no Panamá em 1903, na Nicarágua em 1909 e nas Ilhas Virgens em 1916. A República Dominicana cedeu um porto comercial aos norte-americanos em 1905 e foi ocupada militarmente pelos *marines* em 1916.

O Haiti também esteve incluído no contexto de expansão e intervenções militares dos Estados Unidos. Além das razões expansionistas, eliminar a presença germânica era fundamental para concretizar os interesses norte-americanos:

Em 1917, tropas norte-americanas acrescidas de tropas britânicas na Jamaica controlaram a maior parte das ilhas no Caribe desde Cuba a oeste até Porto Rico e Ilhas Virgens a leste, impedindo que várias ilhas que estavam no caminho para o Canal do Panamá fossem atacadas pela Alemanha durante a Primeira Guerra Mundial.⁷⁰

Desde a segunda metade do século XIX, os Estados Unidos queriam estabelecer uma base naval em um dos países que se situavam na Passagem de Windward⁷¹. Escolheram estabelecer a base naval em Cuba, mas não poderiam deixar que alguma potência europeia ocupasse o Môle-Saint-Nicolas, localizado a noroeste do Haiti. Para os Estados Unidos, a necessidade de controle da Passagem de Windward implicava em obter acesso livre ao Canal do Panamá. Temendo que a Alemanha anexasse o Môle-Saint-Nicolas, os Estados Unidos mandaram os *marines* para o Haiti em julho de 1915 sob alegação de intervenção humanitária⁷².

Ao escrever sobre como foi o período de intervenção norte-americana no contexto interno do Haiti, o qual prefere chamar de ocupação norte-americana, Richard A. Haggerty afirma que representantes dos Estados Unidos no Haiti exerceram poder de veto sob todas as decisões do governo⁷³ e descreve que os comandantes *marines* optaram por manter a elite mulata no poder. De 1915 a 1922, Philippe Sudre Darteguenave foi escolhido para governar o país, seguido de Louis Borno (1922-1929) e Sténio Vincent (a partir de 1930).

⁶⁹ A marinha de guerra norte-americana ficou conhecida na literatura sobre o assunto como *Marine Corps*. Neste trabalho, serão designados simplesmente como *marines*.

⁷⁰ Tradução nossa. *Ibid.*, p. 9.

⁷¹ A Passagem de Windward localiza-se nas águas marítimas entre o sudeste de Cuba e noroeste do Haiti.

⁷² *Ibid.*, p. 11.

⁷³ HAGGERTY, Richard A. (ed). Dominican Republic and Haiti : country studies. Washington: Federal Research Division, Library of Congress, 1991, p. 224.

Já em 1915, um acordo aprovado no legislativo atribuiu maiores poderes aos Estados Unidos para assumir o total controle das finanças do país. 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 comando e treinamento dos *marines*. 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.

As medidas que proporcionaram maior controle do país foram aprovadas pelos mulatos. Enquanto grupo privilegiado economicamente e que ocupava poder, a elite mulata acreditou que teria tratamento diferenciado dos negros pelos *marines*. Entretanto, os oficiais norte-americanos não viam diferenças entre negros e mulatos⁷⁴. Em virtude desse comportamento, os parlamentares, cuja maioria era a elite mulata haitiana, não aprovaram a nova Constituição elaborada pelo governo norte-americano⁷⁵. Após essa medida, houve recrudescimento nas relações dos *marines* com a elite política do país.

Sobre esse aspecto, Hans Schmidt relata que o presidente Philippe Sudre Darteguenave dissolveu o Congresso e submeteu a nova Constituição redigida pelo assistente da secretaria naval dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, a referendo popular em 1917. O que havia de mais polêmico no documento, e contrastante com a antiga Constituição, era a permissão para conceder posse de terras do Haiti aos países estrangeiros. Embora houvesse manifestações contrárias à Constituição, toda oposição (política e popular) foi reprimida. O historiador ainda afirma que a oposição à intervenção militar norte-americana contribuiu para fortalecer o sentimento nacionalista dos haitianos, pois estes desejavam eliminar a presença dos Estados Unidos no Haiti. Um reflexo disso foi o engajamento da geração de jovens intelectuais haitianos no movimento conhecido como “negritude”. Esse movimento tratou de resgatar a importância das raízes africanas associando-as ao nacionalismo e repudiou a dominação dos haitianos por povos estrangeiros. Alguns anos depois, François Duvalier se utilizou dos valores do movimento “negritude” para obter apoio popular nas eleições de 1956.

Ao fazer um balanço da intervenção norte-americana, Richard A. Haggerty destacou que o ponto negativo da interferência dos Estados Unidos no Haiti foi o fracasso em conseguir solidificar a estabilidade política. Embora isso seja verdade, devemos recordar que esse não

⁷⁴ Os *marines* enviados ao Haiti provinham do sul dos Estados Unidos onde a discriminação racial era mais ostensiva. *Niggers* era a palavra para se referir a todos os haitianos e sempre foi utilizada nos Estados Unidos para referir-se aos negros de forma discriminatória pelos brancos.

⁷⁵ SCHMIDT, 1995, passim.

foi o interesse prioritário que motivou os Estados Unidos a intervirem no país. Impedir que a Alemanha conseguisse a posse do Môle-Saint-Nicolas para que o trajeto dos navios norte-americanos até o Canal do Panamá não fosse obstruído era o principal interesse dos Estados Unidos.

Ademais, obter o controle das finanças do Haiti permitiu que o país deixasse de ser dependente economicamente da França para contrair dívidas com os Estados Unidos, principalmente, por meio do investimento norte-americano de capital privado na infraestrutura do país⁷⁶. Justamente sobre os investimentos no Haiti é que Richard A. Haggerty afirmou que a intervenção militar trouxe benefícios, como as melhorias na infra-estrutura: construção de estradas, pontes, hospitais, escolas, sistema de telefonia e saneamento básico. Sobre esse aspecto, devemos fazer a ressalva de que essas melhorias na infra-estrutura trouxeram, em longo prazo, a concentração de riquezas na cidade de Porto Príncipe, pois todas as estradas das províncias conectaram-se à capital. Essa concentração trouxe vantagens para a elite mulata, pois facilitou o desenvolvimento das atividades comerciais.

Assim, ao sair do país, os Estados Unidos firmaram não somente as famílias mulatas como elite política, mas também favoreceram para que as mesmas se consolidassem como elite econômica atrelada à preservação dos interesses norte-americanos no país.

Após a formalização da retirada das tropas dos Estados Unidos em 1934, com o anúncio da Política da Boa Vizinhança (1933-1945), Richard A. Haggerty argumenta que o treinamento oferecido pelos *marines* transformou a força militar do Haiti em uma força mais institucional e profissional, de abrangência nacional e treinada para exercer seu papel de forma apolítica⁷⁷. Ao analisar os anos subsequentes, entretanto, observa-se que as afirmações sobre o profissionalismo da força militar haitiana estavam dosadas de considerável entusiasmo por parte do autor.

2.2.2 A instabilidade política entre os anos de 1934 e 1956

Entre os anos de 1934 e 1956, vários presidentes passaram pela presidência do país num momento em que a política interna era tão instável quanto aquela do final do século XIX e começo do século XX.

⁷⁶ FARMER, 2006, *passim*.

⁷⁷ HAGGERTY, *op. cit.*, p. 227.

Sténio Vincent (1930-1941) foi o último presidente da intervenção norte-americana. Permaneceu no poder acima do tempo usual, pois adotou medidas autoritárias: transferiu toda autoridade do poder de decisão das questões econômicas do legislativo para o executivo por meio de um plebiscito⁷⁸. Também fez com que uma nova Constituição fosse aprovada. Nela constava a autorização para o poder executivo reorganizar o judiciário e também dava poderes ao presidente em exercício para indicar 10 dos 21 senadores e recomendar 11 deputados. A centralização de poder desagradou àqueles que estavam nos altos comandos das *Gendarmerie d’Haïti*, que dificilmente se manteriam à margem dos assuntos políticos conduzidos pelos governos civis haitianos. Sténio Vincent pretendia seguir para o terceiro mandato em 1941, mas foi “aconselhado” a desistir dessa idéia pelo governo Roosevelt. O governo norte-americano transferiu a presidência do Haiti para Elie Lescot⁷⁹.

Elie Lescot (1941-1946) tornou-se extremamente impopular pela supressão da liberdade de imprensa e perseguição da oposição política. Seu perfil autoritário fez com que a população fizesse greves e organizasse protestos. Esses fatores, somados à falta de habilidade do presidente em lidar com as *Gendarmerie d’Haïti*, tornaram a continuidade de seu governo insustentável. Sua renúncia foi anunciada em 1946.

Nas palavras de Richard A. Haggerty, a Revolução de 1946 levou as *Gendarmerie d’Haïti* a assumirem o poder como instituição. A junta militar agilizou o processo para organizar eleições parlamentares em maio do mesmo ano. O momento era bastante delicado: as *Gendarmerie d’Haïti* não poderiam dar apoio a um candidato mulato, pois a população não acataria tal escolha. Sendo assim, a solução encontrada foi dar apoio a um candidato negro e de perfil político moderado.

Dumarsais Estimé (1946-1950) reuniu algumas das características consideradas importantes pelas *Gendarmerie d’Haïti*, como o fato de ser o único civil que nunca esteve ligado ao poder, ser negro e ter intenções de beneficiar a camada mais pobre da população. Contudo, Dumarsais Estimé quando eleito não recebeu apoio do legislativo e incomodou os interesses da elite mulata do país que, influenciando alguns militares, facilitou o processo para sua deposição em 1950⁸⁰. Depois disso, a mesma junta militar que já tinha assumido o poder em 1946 voltou em 1950. Composta por três membros, um deles renunciou para candidatar-se a presidência. Segundo Richard A. Haggerty, naquele momento político, o Haiti necessitava que o próximo presidente fosse apoiado pelas *Gendarmerie d’Haïti* e pela elite mulata.

⁷⁸ A maioria dos plebiscitos e referendos da história do Haiti apresentou resultados oficiais bastante duvidosos quando considerados os anseios da população.

⁷⁹ Ibid., p.228.

⁸⁰ Ibid., p. 230.

O major Paul E. Magloire (1950-1956) foi eleito, mas não permaneceu por muito tempo no poder. Embora Haggerty argumente que o principal motivo da impopularidade do presidente teria sido a corrupção, os resultados das eleições organizadas no Haiti, desde a retirada dos Estados Unidos, eram passíveis de contestação quanto aos resultados divulgados.

Agravando essa desconfiança, o papel político das *Gendarmerie d’Haïti* já estava muito evidente:

O período entre a queda de Magloire e a eleição de Duvalier em setembro de 1957 foi muito caótico, até para os padrões haitianos. Três presidentes provisórios assumiram a presidência; um renunciou e o exército depôs os outros dois, François Sylvain e Fignolé. Duvalier foi dito como ativamente engajado durante este processo de intrigas que ajudaram que ele surgisse como candidato favorito dos militares para a presidência. Os militares guiaram o processo de campanha eleitoral, dando todas as vantagens a Duvalier.⁸¹

François Duvalier soube lidar com os fatores que o favoreceram, pois, além do apoio das *Gendarmerie d’Haïti*, soube utilizar-se do tom popular dos discursos para obter votos nas primeiras eleições organizadas com sufrágio universal. O adversário político de François Duvalier era um representante da elite mulata e dificilmente seria eleito naquela conjuntura. Para Haggerty, Duvalier era visto pelos militares como um líder sem grandes motivações ideológicas, fato esse que colaborou para que obtivesse apoio dos mesmos. Em 1957, François Duvalier assumiu a presidência em um cenário político bastante favorável ao seu mandato: dois terços dos seus seguidores assumiram cargos legislativos na Câmara dos deputados e todos os assentos foram conseguidos no Senado⁸².

2.2.3 O regime ditatorial duvalierista (1957-1986)

O regime duvalierista compreendeu um período em que o autoritarismo e a centralização política prevaleceram. Para sustentar esse regime de governo, o aparato repressor estatal foi empregado para perseguir e eliminar qualquer tipo de oposição política. Os ditos duvalieristas foram aqueles que apoiaram a perseguição de líderes de insurgências populares e censuraram os opositores políticos, mantendo a hierarquia da estrutura social e os privilégios dos grupos que obtiveram poder político e econômico. As bases desse regime foram impostas por François Duvalier com adesão dos setores conservadores da sociedade haitiana: militares, Igreja Católica e elite mulata. O regime duvalierista também amparava os

⁸¹ Tradução nossa. Ibid., p. 232.

⁸² Ibid., p. 232.

interesses dos Estados Unidos no contexto bipolar, pois afastava a possibilidade de acontecer revoltas populares e a expansão da ameaça comunista no Haiti. O presidente esteve no poder de 1957 a 1971 e permaneceu em cargo vitalício, escolhendo para sucedê-lo Jean-Claude Duvalier (1971-1986), seu filho.

Segundo Haggerty, François Duvalier alterou os altos cargos das *Gendarmerie d’Haïti*, pois queria afastar aqueles que foram responsáveis pelos golpes de Estado das presidências que o precederam. Com essa medida tentou manter-se no poder e, para tanto, colocou jovens oficiais formados na década de 40 pela Academia Militar nos altos comandos das *Gendarmerie d’Haïti*⁸³.

A antiga estrutura da Guarda Presidencial, composta e coordenada pelas *Gendarmerie d’Haïti*, também passou por alterações em 1959. A nova Guarda Presidencial incorporou milícias civis armadas recrutadas para agirem sob o comando de Duvalier. Em 1962, os Voluntários da Segurança Nacional (VSN), conhecidos pela população como *Tonton Macoutes*, foram designados para o sistema de informação, inteligência e controle. Tinham também como função perseguir, prender e eliminar qualquer contestador do governo. Para Haggerty, a criação dos VSN reduziu a histórica influência dos militares na escolha dos líderes políticos do Haiti, pois neutralizou o poder das *Gendarmerie d’Haïti*. Esta redução de influência deu estabilidade ao regime ditatorial e uniu *Gendarmerie d’Haïti* e VSN no papel de combate às ameaças internas. Entretanto, o que diferenciou uma força da outra foi o fato dos VSN não serem remunerados e não serem uma instituição do Haiti. O caráter voluntário da milícia fez com que os recursos econômicos necessários para o seu funcionamento fossem obtidos por meio de atividades ilícitas⁸⁴.

Uma vez que os assuntos internos do país estavam estáveis, o desafio apresentado a François Duvalier relacionou-se ao cenário internacional: posicionar-se quanto ao surgimento de Fidel Castro enquanto líder político cubano no contexto bipolar. Bernard Diederich e Al Burt observam que, embora o presidente não alimentasse empatia pelo comunismo, viu na alternativa do reconhecimento do governo de Fidel Castro, em janeiro de 1959, uma forma de prevenir que um foco de resistência ao regime duvalierista fosse fomentado em Cuba.

Esse receio estava além das possibilidades de adesão ideológica ao comunismo por parte de alguns haitianos que residiam no país vizinho. A preocupação de Duvalier era que recursos materiais (munições e armas) fossem transportados de Cuba para armar a oposição política do seu governo. Mesmo tendo punido e extinguido o partido comunista do Haiti, era

⁸³ Ibid., p. 356.

⁸⁴ Cf. SEITENFUS, 1994.

prudente precaver-se para impedir qualquer tentativa da oposição de se organizar e se voltar contra o governo.

O estudo dos autores também revela que, durante a Revolução Cubana, o ditador dominicano, Rafael Leônidas Trujillo, forneceu armas para apoiar o governo cubano de Fulgêncio Batista contra a insurgência dos guerrilheiros liderados por Fidel Castro. Quando Castro chegou ao poder, Trujillo facilitou a fuga de Batista de Cuba. Nesse contexto, Duvalier estava numa situação delicada, já que possuía boas relações com o ditador dominicano e com o ex-ditador cubano. Contudo, tomou uma decisão bastante pragmática. De um lado, reconheceu o governo de Castro para afastar a possibilidade de relações políticas conflituosas entre Cuba e Haiti, e de outro, também não se furtou dos benefícios, doações e investimentos vindos dos Estados Unidos para conter a expansão da ameaça comunista no Haiti⁸⁵.

Como ápice das medidas centralizadoras de seu governo, Duvalier dissolveu a Assembléia Nacional em 1961 e reelegeu-se por mais seis anos. Em 1964, aboliu a Constituição e redigiu uma nova na qual constava que o presidente do Haiti teria mandato vitalício. Diante de complicações em seu estado de saúde e sabendo da exigência de idade mínima para que o cargo de presidente pudesse ser assumido, Duvalier forçou o legislativo a aprovar a redução de 40 para 18 anos como critério para o exercício da presidência. Assim, pôde indicar seu filho como sucessor da presidência em 1971.

Um referendo popular legitimou Jean-Claude Duvalier como presidente do Haiti, embora tal resultado fosse apenas uma constatação artificial e simbólica do desejo da população. Após o período regencial, Jean-Claude assumiu a presidência assim que atingiu maioria. A aproximação do governo de Jean-Claude com o governo Carter dos Estados Unidos influenciou na adoção de medidas para liberalizar o regime duvalierista. Ao final da década de 70, Jean-Claude Duvalier restaurou parcialmente a liberdade de imprensa e permitiu que partidos políticos de oposição fossem formados. A proximidade com os Estados Unidos também contribuiu para a reabertura da Academia Militar em 1972 e, por incentivo do governo norte-americano, mais uma força de contra-insurgência foi criada, os *Leopards Corps*⁸⁶.

As medidas pela liberalização do regime duvalierista facilitaram que grupos insatisfeitos se manifestassem. Em 1984, eclodiu uma grande onda de violência popular. Contê-la foi tarefa praticamente impossível de ser cumprida. Buscando preservar a imagem da corporação, as tropas militares se negaram a atirar contra o povo. Diante da falta de habilidade

⁸⁵ DIEDERICH, Bernard; BURT, Al, 2005, passim.

⁸⁶ HAGGERTY, op.cit., p.358.

de Jean-Claude para lidar com os conflitos internos e considerando que o presidente não era unanimidade entre as forças militares do Haiti, setores do exército sugeriram que o presidente deixasse o país em 1986⁸⁷.

⁸⁷ Ibid., p. 359.

CAPÍTULO 3 A CRISE HAITIANA E O ENVOLVIMENTO DA OEA E DA ONU

A saída de Jean-Claude Duvalier direcionou as *Gendarmerie d’Haïti* a encontrar uma alternativa para contornar a crise e amenizar os conflitos sociais e políticos em 1986. De um lado estavam os setores conservadores da sociedade: Igreja, militares e elite mulata, defensores da manutenção do *status quo*. De outro estava a grande camada da população: trabalhadores rurais, líderes comunitários e alguns representantes da classe média⁸⁸. Nestes setores da sociedade o sentimento era de revolta e anseio por mudanças sócio-políticas, enquanto que aqueles visavam perpetuar-se no poder.

Podemos dizer que a crise de representatividade política em 1986 foi o resultado do acúmulo da falta de comprometimento da maioria dos representantes políticos em governar para o país, e não para si. Tal comportamento também pôde ser observado em outras esferas do poder: a corrupção esteve presente em diversos setores da burocracia estatal, contribuindo para a fragilidade das instituições. Sobretudo, não houve um plano de Estado para o Haiti, isto é, um plano sólido que fosse executado pelos governantes para proporcionar as condições mínimas para assegurar a soberania nacional.

Agravando esse cenário, os que deveriam ser o instrumento do exercício do monopólio da violência, as *Gendarmerie d’Haïti*, deixaram de atuar sob as ordens do presidente Jean-Claude para assumir o poder executivo e o controle da caótica conjuntura. Com a ascensão ao poder das *Gendarmerie d’Haïti*, os antigos Voluntários da Segurança Nacional de François Duvalier não tinham mais razão de existir como tais e deixaram de ser os provedores da segurança da Guarda Presencial para atuar na ilegalidade como um grupo civil armado, que passou a fornecer armamentos para outros grupos civis. O cenário interno era de descontrole e violência.

Em 1986, os esforços da primeira junta militar foram direcionados não só para conter o caos social e político no qual o país estava mergulhado, mas também para permanecer no poder convencidos de que conseguiriam restabelecer a ordem interna. Contudo, a ascensão da junta militar a presidência contribuiu para que as revoltas populares aumentassem. Todas as tentativas para promover eleições que levassem ao poder um líder político eleito democraticamente entre os anos de 1986 e 1990 fracassaram. Ocorreu no Haiti uma sucessão de golpes militares. Durante esse período, as organizações internacionais estiveram atentas

⁸⁸ Grande parte da classe média migrou para a costa leste dos Estados Unidos alguns anos depois que François Duvalier assumiu a presidência. Essas informações encontram-se em: LOESCHER, Gilbert; SCANLAN, John. Human Rights, U.S. Foreign Policy, and Haitian Refugees. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Flórida, v.26, n.3, agosto de 1984, p. 313-356.

não somente aos acontecimentos no Haiti, como também aos conflitos existentes na América Central e Caribe da década de 80.

Em 1990, para sanar a crise de representatividade política no país caribenho, a OEA e a ONU integraram uma missão conjunta de observação eleitoral. Jean-Bertrand Aristide foi o candidato que venceu as eleições e assumiu a presidência do Haiti em fevereiro de 1991, mas foi deposto pelo general Raoul Cedras em outubro do mesmo ano.

A partir da deposição do presidente, como essas organizações internacionais posicionar-se-iam para resgatar à presidência o candidato que haviam declarado eleito? A terceira seção do capítulo trata especificamente do envolvimento da ONU e da OEA no processo de restauração de Jean-Bertrand Aristide ao poder, processo esse que é denominado nos documentos destas organizações como a “restauração democrática no Haiti”.

3.1 A CRISE HAITIANA PÓS-1986

Em 1986, a junta militar assumiu e ficou conhecida formalmente como o Conselho Nacional de Governo (CNG). O CNG foi composto pelo tenente-general Henri Namphy (chefe do CNG), pelo coronel Williams Regala (chefe da Academia Militar), pelo tenente-general Prosper Avril (presidente da Guarda Presidencial) e pelo coronel Jean-Claude Paul (comandante do exército). O CNG anulou a antiga Constituição do Haiti e convidou membros da sociedade para compor a assembléia constituinte. A nova Constituição de 1987⁸⁹ permitiu que fosse criada uma comissão eleitoral independente dos integrantes que ocupavam cargos no governo e criou as Forças Armadas do Haiti (FADH)⁹⁰.

As eleições foram marcadas para o mesmo ano que a Constituição foi escrita e ocorreram em um clima bastante instável, pois havia muitos desentendimentos entre a comissão eleitoral e o CNG. Esses desentendimentos vinham da discordância do CNG em permitir que a comissão eleitoral cumprisse as determinações estabelecidas na Constituição, que proibiam candidatos duvalieristas de concorrer às eleições. Por um lado, o CNG tinha interesses na realização das eleições, pois via que isso iria contribuir para que a população se acalmasse quando um novo presidente fosse eleito. Mas do outro, desejava que um candidato

⁸⁹ Constituição do Haiti de 1987. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Haiti/haiti1987.htm>>. Acesso em 15/01/2008.

⁹⁰ As FADH foi o nome dado às *Gendarmerie d’Haïti* que acumulava, sobretudo, funções policiais. A maioria das FADH (6.200 homens) eram do exército, mas não se pode deixar de mencionar a existência de um pequeno número de oficiais da força aérea e da força naval, ainda que suas funções fossem mais restritas pela precariedade da conservação dos equipamentos. HAGGERTY, op.cit., p.391.

duvalierista pudesse concorrer e, se a comissão eleitoral cumprisse as disposições da Constituição, provavelmente a oposição venceria. O CNG não pôde interferir nas decisões da comissão eleitoral, mas sinalizou que a condução do processo não seria nada pacífica. Esse fato ficou ainda mais evidente após a sede da comissão eleitoral ter sido queimada por milícias⁹¹. O incêndio era um indício da suposta relação entre os militares do CNG e os grupos civis armados, aliados para proibir o êxito de tentativas para retirar os duvalieristas do poder. Diante desse contexto, entendemos que o fracasso das eleições em 29 de novembro de 1987 que se deu pela onda de violência que levou à morte de vários eleitores que compareceram no dia do pleito.

Após o resultado das eleições de 1987 e objetivando realizá-las em outros moldes, o CNG indicou membros para compor nova comissão eleitoral. Tal fato não correspondia às determinações da Constituição, já que se entendia que os membros da comissão eleitoral não deveriam possuir relações com os duvalieristas. Porém, essas regras foram ignoradas e a eleição, em parâmetros tão peculiares, ocorreu em 7 de janeiro de 1988.

O resultado concedeu a presidência do Haiti a Leslie F. Manigat que assumiu em 7 de fevereiro de 1988. No entanto, o novo presidente não permaneceu por muito tempo no cargo: Manigat desejava cumprir as disposições da Constituição de 1987 que lhe davam poder para fazer com que as FADH se submetessem ao poder do governo civil, mas essa iniciativa não agradou muito aos integrantes das FADH e o presidente foi deposto em junho do mesmo ano pelo então chefe do CNG, o tenente-general Henri Namphy, em 1987. Opinando sobre esse acontecimento, Richard A. Haggerty considera que Leslie F. Manigat foi “ingênuo” ao querer executar a determinação da Constituição num contexto que não sustentaria a eficácia dessa medida⁹².

Desde a saída de Jean-Claude, as FADH não deixariam de exercer influência política em qualquer governo que se instalasse no futuro, pois não queriam perder poder. Internamente a essa corporação militar, podemos dizer que existiam dois grupos: os militares duvalieristas e aqueles que não pertenciam a esse segmento. No primeiro grupo, estavam aqueles que estiveram em postos de alto comando das *Gendarmerie d’Haïti* e que eram entusiastas do governo de François Duvalier. Muitos provinham da elite mulata e respaldavam a defesa dos interesses norte-americanos no Haiti, pois se beneficiavam com isso. O outro grupo de militares eram aqueles que não haviam conseguido obter os mesmos benefícios no regime

⁹¹ Os VSN, ou *Tonton Macoutes*, já haviam armado outro grupo de civis, os *attachés*, para utilizar-se de meios coercitivos para impedir que uma liderança política diferente da duvalierista assumisse o poder.

⁹² HAGGERTY, op cit., p. 329.

duvalierista e muitos estavam ligados a grupos civis armados, como os antigos VSN e os *attachés*. Embora existissem divergências e rivalidade de interesses entre grupos das FADH, podemos dizer que o objetivo comum era não perder influência na condução da política do país. E isso certamente esteve refletido na deposição de Leslie F. Manigat pelo tenente-general Henri Namphy em 20 de junho de 1988.

Ao assumir a presidência, Namphy revogou a Constituição e decretou estado de sítio. Essa condição permitiu que os opositores políticos fossem perseguidos e executados. A violência se espalhou pelo país e o grande descontrole comprometeu até mesmo a permanência do próprio presidente no cargo. O momento foi propício para que os membros da Guarda Presidencial se vingassem dos oficiais do exército (relação esta que nunca foi amistosa). No dia 11 de setembro de 1988, membros da Guarda Presidencial depuseram o tenente-general Henri Namphy, sendo que o tenente-general Prosper Avril, presidente da Guarda Presidencial e membro do CNG em 1987, assumiu a presidência.

Quando presidente, Avril tentou eliminar a influência de setores do exército e de grupos civis armados desfavoráveis a seu mandato. Fez isso buscando atingir certa estabilidade política, anunciando a organização de eleições para 1989. Com essa notícia, Avril buscou acalmar o comportamento violento da população e conquistar a confiança de seus rivais das FADH, sinalizando que pretendia fazer um governo de transição. Todavia, as relações de confiança entre militares, Guarda Presidencial e grupos civis armados já estavam tão abaladas que qualquer discordância poderia ser pretexto para novas tentativas de golpes de Estado.

Em fevereiro de 1989, o presidente Prosper Avril enviou um pedido à OEA e ONU, solicitando assistência técnica emergencial para as eleições. Entretanto, no pedido não constava uma data na qual as mesmas ocorreriam. Tal fato suscitou suspeitas quanto à real intenção do presidente em organizar eleições no Haiti. Em março do mesmo ano, o presidente Avril foi chamado para uma reunião a portas-fechadas com o embaixador dos Estados Unidos. Após a reunião, Avril renunciou ao seu cargo e deixou o país transportado por avião norte-americano dois dias depois desse encontro⁹³.

Ertha Pascal Trouillot foi nomeada presidente provisória do Haiti pela Suprema Corte de Justiça. O objetivo era que ela permanecesse no cargo até que um novo líder político fosse democraticamente eleito pelo povo por eleições monitoradas por membros da OEA e da ONU.

⁹³ MALONE, David. Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti, 1990-1997. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 51.

3.2 O APOIO INTERNACIONAL PARA REALIZAR AS ELEIÇÕES EM 1990

As iniciativas multilaterais da OEA e da ONU para a América Central e Caribe já existiam desde o apoio desses organismos ao Grupo de Contadora⁹⁴ (1983-1986) responsável por promover a paz e prevenir a escalada de conflitos na América Central após a Frente Sandinista de Libertação Nacional (1983-1986) ascender ao poder na Nicarágua.

Após um período conturbado que se encerrou com a paz promovida por acordos bilaterais⁹⁵, a ONU e a OEA acreditaram que a transição de regimes autoritários de governo para regimes democráticos de governo seria essencial para que houvesse estabilidade política nos países da América Central e Caribe. Este ideal fez com que a ONU e a OEA se unissem e cooperassem para promover ações de apoio à consolidação de regimes democráticos de governo⁹⁶.

Desempenhando o papel de organismo responsável pela promoção de princípios como democracia representativa e não-intervenção em assuntos internos em países da América Latina e Caribe, a OEA esteve ainda mais atenta às transições de regimes políticos na América Central e Caribe durante a década de 80.

Poucos dias depois que Jean-Claude Duvalier deixou a presidência, o Conselho Permanente da OEA aprovou a resolução “Últimos acontecimentos no Haiti” que formalizou o conhecimento da Organização sobre o que havia acontecido no país. Em 1987, a OEA aprovou a resolução “Solidariedade com o Povo Haitiano” para dar um parecer favorável da Organização quanto à necessidade de serem organizadas eleições livres⁹⁷.

Entre agosto de 1989 e fevereiro de 1990, a OEA e a ONU enviaram uma equipe técnica para monitorar as eleições na Nicarágua. Após essa experiência e diante da carta de pedido formal do governo provisório do Haiti solicitando assistência das Nações Unidas para

⁹⁴ O Grupo de Contadora era uma iniciativa multilateral de países como o México, Venezuela, Panamá e Colômbia. Em 1985, O Grupo de Apoio a Contadora foi criado e composto por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. Maiores informações estão dispostas em: Bagley, Bruce Michael. “Contadora: The Failure of Diplomacy”. In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Flórida, v.28, n.3. 1986, pp. 1-32.

⁹⁵ O Acordo de Esquipulas celebrado na Guatemala entre os anos de 1987 e 1988 desenvolveu um plano destinado a desarmar e repatriar os “contras” baseados em Honduras. Em 1988, Nicarágua e “contras” iniciaram negociações para cessar-fogo e em 1989 os Estados Unidos suspendeu o envio de financiamento militar para os “contras”. O presidente da Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, teve papel de destaque nas negociações. Para maiores informações consultar: Vera, Fernando Harto. *Los procesos de negociaciones de paz en America Central*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1991.

⁹⁶ A/RES/43/4. “Cooperação entre Organização das Nações Unidas e Organização dos Estados Americanos”. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r004.htm>>. Acesso em: 23/02/2008. Anteriormente a essa resolução, a A/RES/42/11 aprovada em 28 de outubro de 1987 solicitava que a Secretaria Geral se organizasse de modo a promover a cooperação entre as organizações. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r011.htm>>. Acesso em: 23/02/2008.

⁹⁷ CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. *Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994, 1998*, p.57.

o bom desempenho do processo eleitoral, a Assembléia Geral da ONU aprovou a resolução 45/2 “Assistência Eleitoral ao Haiti”⁹⁸ em 10 de outubro de 1990.

Nessa resolução consta o pedido para que a Secretaria Geral das Nações Unidas (SGNU) monitorassem o processo eleitoral, em cooperação com organismos regionais e Estados-membros. Os observadores deveriam acompanhar o processo eleitoral até a divulgação do resultado definitivo, enquanto outros observadores eleitorais ficariam responsáveis por auxiliar a comissão haitiana no registro dos votos. A resolução também solicitou que de duas a três pessoas indicadas pela ONU fossem responsáveis pelo comitê de coordenação para a segurança das eleições.

Antes mesmo que a Assembléia Geral da ONU aprovasse a resolução 45/2, em março de 1990, o governo provisório do Haiti também já havia enviado uma carta à Secretaria Geral da OEA pedindo uma primeira missão de colaboradores para as eleições marcadas para dezembro do mesmo ano. O grupo da OEA (composto pelo embaixador Hugo Caminos, subsecretário de assuntos jurídicos, Pierre F. Côté, diretor geral das eleições de Quebec e Pedro Gordilho, ex-funcionário do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil) chegou a Porto Príncipe no mesmo mês⁹⁹.

As eleições marcadas para 16 de dezembro de 1990 contaram com a colaboração de 400 observadores internacionais¹⁰⁰ da ONU e da OEA. 200 deles eram da missão das Nações Unidas para a verificação das eleições do Haiti (ONUVEH). Jean-Bertrand Aristide foi eleito presidente por 67% dos votos¹⁰¹.

O apoio multilateral para promover eleições no Haiti recebeu atenção particular da OEA pela própria natureza da Organização. Sua Assembléia Geral aprovou em 08 de junho de 1991 a resolução “Apoio ao processo democrático na República do Haiti”¹⁰². No documento, a Assembléia felicitou o êxito das eleições e enfatizou a necessidade de que fossem conseguidas, da maneira mais ágil possível, arrecadações para o Fundo Interamericano de Assistência Prioritária ao Haiti que visava arrecadar recursos para serem investidos na reconstrução da infra-estrutura do país.

3.2.1 O breve mandato de Jean-Bertrand Aristide

⁹⁸ A/RES/45/2. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/563/91/IMG/NR056391.pdf?OpenElement>>. Acesso em 12/11/2006>.

⁹⁹ CÂMARA, op. cit., p. 58.

¹⁰⁰ Ibid., p. 59.

¹⁰¹ Relatório da ONU sobre a United Nations Mission in Haiti, disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihbackgr2.html>. Acesso em 12/07/2007.

¹⁰² OEA. AG/RES. 1117 (XXI-0/91). Disponível em: <http://www.cajpe.org.pe/mat-bol/Docs/AG_RES_1117_junio_1991.pdf>. Acesso em: 09/09/2007.

Quando estava em campanha eleitoral, Jean-Bertrand Aristide teve como adversário político Marc Bazin, o candidato apoiado pela elite mulata e pelo governo norte-americano. Portanto, a vitória de Aristide simbolizou para a população haitiana a esperança de que ele promovesse mudanças na tradicional hierarquia social e política.

Jean-Bertrand Aristide era um candidato à presidência bastante conhecido dos haitianos. O ex-padre, expulso da ordem dos Salesianos com a aprovação do Vaticano em 1988¹⁰³, era adepto da teologia da libertação e se utilizava desta diretriz para fazer os sermões em uma pequena paróquia, St. Jean Bosco, situada em Porto Príncipe. Aristide havia sido alertado pelos seus superiores por diversas vezes para que deixasse de pregar a teologia da libertação, mas ignorou esta recomendação e, mesmo depois que foi expulso da ordem dos Salesianos, continuou a falar para os fiéis de sua paróquia. Quando candidato, Jean-Bertrand Aristide manifestou-se contra os simpatizantes do regime duvalierista (militares, os membros da Igreja e a elite mulata)¹⁰⁴. Sobretudo, defendeu que a estrutura social sustentada por estes setores conservadores era responsável pela pobreza da população e responsabilizou também os Estados Unidos pela dependência econômica do Haiti, acusando o regime duvalierista de ter sido financiado pelos governos norte-americanos.

Assim que assumiu a presidência, tais provocações também estavam incluídas no discurso da posse proferido em 7 de fevereiro de 1991. Ao assumir a presidência declarou:

A ruptura é hoje a mesma que a do princípio do século XIX, (...) A mudança política de 1804 resultou numa colonização disfarçada. Com a segunda independência, cumpre-nos realizar uma **revolução social, deixando de confundir o Estado com os interesses da oligarquia**. Para o povo, superexplorado ou esquecido, o que houve foi apenas uma independência nominal.¹⁰⁵

Esse trecho do discurso da posse afrontou a elite do país e continha idéias que estavam em harmonia com os ideais do lavalas¹⁰⁶. Esse movimento iniciou-se no pós-1986 e expressava o sentimento dos seus precursores de que a população formasse uma grande “torrente” para promover uma “retirada pela raiz” das estruturas opressoras e corruptas do Haiti.

Por incorporar politicamente as motivações do lavalas, Aristide era um líder popular. Segundo o relatório da Coalizão Nacional para Refugiados Haitianos, a violação dos direitos

¹⁰³ Disponível em: <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F0CE6D6113BF93BA15753C1A965958260>>. Acesso em 17/08/2007.

¹⁰⁴ ARISTIDE, Jean-Bertrand. Todo Homem é um Homem. São Paulo: Paz e Terra, 1995, passim.

¹⁰⁵ Grifo nosso. Ibid., p. 23.

¹⁰⁶ O *lavalas* é uma palavra em creole que significa avalanche. No Haiti da década de 80, o lavalas começou como um movimento social que tinha o anseio de eliminar a antiga estrutura social e de poder.

humanos diminuiu consideravelmente durante o breve período em que o presidente esteve no poder, destacando algumas ações como a substituição dos chefes de seção das províncias por funcionários que iriam garantir o cumprimento da lei para a comunidade, a troca do alto escalão dos oficiais militares e o fechamento do *Fort Dimanche*, símbolo das prisões abusivas do governo de François Duvalier¹⁰⁷.

Essas ações foram uma tentativa de eliminar os símbolos e estruturas do regime duvalierista, mas nunca afastariam da vida política as pessoas que ainda eram adeptas do duvalierismo e que estavam em cargos políticos no governo. Este era o desafio mais difícil de ser superado pelo presidente, pois somente a maioria dos votos não garantiria que Aristide permanecesse no poder sem grandes empecilhos, sabendo que setores conservadores da sociedade já demonstravam insatisfação com a condução política da presidência. Para exemplificar esse descontentamento, antes mesmo de assumir o cargo, alguns setores do exército planejaram um golpe contra a posse de Aristide. No entanto, o intento fracassou.

Diante desse contexto interno, Ian Martin observa que o presidente Jean-Bertrand Aristide foi cauteloso no trato com militares, mas não pôde evitar que as tensões aumentassem após a substituição do alto comando do exército. Na troca, o presidente nomeou para o cargo de comandante o general Raoul Cédras, antigo responsável pela segurança das eleições de 1990¹⁰⁸.

Suspeitando que outro golpe fosse organizado logo após assumir a presidência, o presidente Jean-Bertrand Aristide comunicou à ONU e OEA sobre as retaliações que poderia sofrer em seu país.

No dia 25 de setembro de 1991, o presidente proferiu um discurso para a Assembléia Geral das Nações Unidas sobre “Os dez mandamentos democráticos”¹⁰⁹ de seu governo. A retórica do presidente tocou em assuntos que afetavam interesses de grupos sociais do Haiti e de alguns Estados-membros das Nações Unidas.

Podemos inferir do discurso proferido que o presidente propunha propagar princípios e valores do lavalas pelo mundo. O presidente encorajou outras nações a unirem-se em torno do objetivo de extinguir qualquer tipo de exploração a qual fossem submetidas. Ao falar do Haiti, o presidente apontou para diversos problemas que ainda existiam, como a violação dos direitos humanos, o tráfico de drogas e a pobreza. Atribuiu aos “ditadores negros e seus

¹⁰⁷ Americas Watch/National Coalition for Haitian Refugees, 1993 apud MARTIN, 1999, p. 713.

¹⁰⁸ MARTIN, Ian. Haiti: International Force or National Compromise? *Journal of Latin American Studies*, Flórida, v.31, n.3, outubro de 1999, p. 713.

¹⁰⁹ ARISTIDE, op. cit., 1995.

aliados internacionais” a responsabilidade pela existência desses problemas, referindo-se respectivamente, mas sem citar nomes, a Duvalier, a Jean-Claude e aos Estados Unidos.

As palavras do presidente haitiano ecoaram na Assembléia Geral das Nações Unidas como uma afronta aos países desenvolvidos, principalmente aos Estados Unidos, e aos duvalieristas no Haiti. A atitude do presidente haitiano colaborou para que houvesse um golpe de Estado rapidamente. Cinco dias após o discurso, em 30 de setembro de 1991, o general Raoul Cédras depôs o presidente com o auxílio das FADH¹¹⁰.

3.3 NEGOCIAÇÕES DA ONU E DA OEA APÓS O GOLPE

Embora ambos organismos internacionais tenham participado conjuntamente na ONUVEH, após a deposição de Aristide, as negociações com o governo que se instalou foram conduzidas primeiramente pela OEA. Tanto a OEA quanto a ONU repudiaram a deposição do presidente Aristide, mas foi a OEA que inicialmente se incumbiu do desafio pela liderança no processo de negociações que viabilizassem o retorno do presidente ao exercício do seu mandato. Naquele momento, a ONU se ausentou da participação direta nas negociações, pois delegou questões ligadas à promoção da democracia em países do Caribe como esfera de competência da OEA. A ONU esteve ciente do que ocorria no Haiti e das negociações conduzidas pela OEA, mas privilegiou atender outras questões do contexto pós-Guerra Fria.

3.3.1 As reuniões *ad hoc* dos ministros das relações exteriores da OEA

No mesmo dia em que ocorreu o golpe, o secretário-geral da OEA solicitou a convocação extraordinária do Conselho Permanente para discutir como o foro regional expressaria sua posição perante o incidente. O Conselho Permanente aprovou a resolução 567 “Apoio ao Governo Democrático do Haiti” na qual a OEA condenava o golpe militar, exigindo respeito à Constituição haitiana e ao governo legítimo de Jean-Bertrand Aristide. Constatou também no documento, o pedido para que uma reunião *ad hoc* dos ministros das

¹¹⁰ Irene Pessoa de Lima Câmara indica em nota de rodapé que, segundo alguns analistas, o golpe havia sido premeditado pelos Estados Unidos. O então embaixador norte-americano no Haiti, Alvin Adams, foi incumbido de exercer pressões para que o general Raoul Cédras assumisse a liderança do golpe. Tal afirmação foi retirada do livro Haiti – Dix Ans d’Histoire secrète escrito por Nicolas Jallot e Laurent Lesage.

relações exteriores fosse convocada para discutir sobre as atitudes a serem tomadas diante da gravidade da situação¹¹¹.

Logo no dia 02 de outubro de 1991, a reunião *ad hoc* dos ministros das relações exteriores da OEA aprovou a resolução 1/91¹¹² condenando o golpe. Registrou-se na mesma, o pedido de envio imediato de uma missão ao Haiti, dirigida pelo secretário-geral da OEA e composta por ministros das relações exteriores. A missão deveria reunir-se com o governo haitiano instituído para comunicar o isolamento diplomático do país e manifestar que a Organização reconhecia somente Jean-Bertrand Aristide como único presidente legítimo do Haiti. A resolução 1/91 também recomendou que os Estados-membros da OEA suspendessem relações econômicas, comerciais e auxílios a qualquer tipo de assistência militar e policial ao Haiti. Atendendo aos pedidos que o presidente Aristide fez na abertura da reunião *ad hoc*, a resolução registrou o pedido do presidente para que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos adotasse medidas para tutelar a defesa dos direitos humanos no país. Outras medidas descritas na resolução eram somente de cunho recomendativo, como por exemplo, a proibição de que o governo instalado utilizasse qualquer foro regional da OEA. Ações coercitivas não estavam previstas e eram somente da esfera de competências do CS das Nações Unidas que ainda não estava envolvido neste assunto.

Podemos dizer que o alcance da resolução 1/91 foi limitado perante a gravidade dos acontecimentos que já atingiam proporções indesejáveis. O recurso de intimidação foi utilizado por policiais do exército do Haiti para que os parlamentares nomeassem o juiz da Suprema Corte de Justiça, Joseph Nerette, presidente provisório do país. Outro sinal da resistência das autoridades haitianas às recomendações da OEA foi a prisão do prefeito de Porto Príncipe, Evans Paul, conhecido como aliado de Jean-Bertrand Aristide¹¹³.

Todos esses acontecimentos foram transmitidos ao secretário-geral da OEA que convocou a segunda reunião *ad hoc* em 08 de outubro de 1991. Nessa reunião foi aprovada a resolução 2/91, recomendando que os Estados-membros da OEA aplicassem um embargo comercial ao Haiti. Tal recomendação visou adotar uma medida que fizesse com que os líderes do governo do Haiti cooperassem com as negociações da OEA após o embargo ser implementado. Para fortalecer o impacto desse objetivo, o documento pediu que as medidas aprovadas pela OEA fossem transmitidas a ONU, solicitando que os Estados-membros das Nações Unidas também adotassem o embargo comercial.

¹¹¹ CÂMARA, op. cit., 72.

¹¹² As resoluções da OEA MRE/RES 1/91, MRE/RES 2/91 e MRE/RES 3/92 estão disponíveis em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/1990-1994/D0954.htm>>. Acesso em: 12/10/2007.

¹¹³ Ibid., p.81.

Observamos que a OEA se utilizou do embargo como recurso para facilitar o processo de negociação que incluiu a celebração de acordos fora do Haiti com parlamentares haitianos. O Protocolo de Washington¹¹⁴, por exemplo, foi assinado pelos parlamentares do Haiti em 23 de fevereiro de 1992. Porém, não foi ratificado porque o presidente provisório, Joseph Nerette, ameaçou os parlamentares que comparecessem para ratificá-lo. O recurso da intimidação inviabilizou qualquer tentativa de que acordos fossem selados pelo poder legislativo do Haiti. Visto que a celebração de acordos pela OEA foi um fracasso, o diálogo não se mostrou como ferramenta eficaz para criar um clima propício para o retorno de Aristide à presidência. As negociações surtiam efeito com os parlamentares, mas eram dificultadas pelas autoridades militares haitianas. Piorando esse quadro, o embargo comercial recomendado pela resolução 2/91 não foi cumprido por muitos Estados-membros da OEA. Ao analisar o contexto interno, Irene Pessôa de Lima Câmara afirma que o governo ilegítimo do Haiti organizou-se de forma a promover um rearranjo de forças políticas que levou Marc Bazin a assumir o cargo de primeiro-ministro em junho de 1992.

Para fazer com que todos os Estados-membros cumprissem o embargo comercial, a OEA aprovou a resolução 3/92 em 17 de maio de 1992. A terceira resolução pretendia promover um recrudescimento da observação ao cumprimento do embargo. Mesmo com tal medida, e segundo o estudo de Câmara, muitos países não cumpriram essas determinações, sendo os Estados Unidos o primeiro Estado-membro a desobedecê-las.

Sobre o descumprimento da resolução da OEA pelos Estados Unidos, devemos recordar que havia empresas norte-americanas estabelecidas no Haiti e que Marc Bazin foi o candidato apoiado pelo governo norte-americano nas eleições organizadas em 1990. A decisão unilateral dos Estados Unidos em descumprir uma deliberação da OEA foi a primeira na história da Organização¹¹⁵. Reunindo todos esses acontecimentos, podemos inferir que desde o princípio não havia interesse dos Estados Unidos que a crise do Haiti fosse resolvida pela OEA.

Quanto ao comportamento dos demais membros da OEA, Câmara explica também que os Estados-membros se dividiram entre aqueles que julgaram que a solução da crise haitiana deveria ser resolvida pelo CS e outros que acreditaram que o uso da força por uma organização internacional não seria medida legal para a solução do conflito interno, pois este não representava uma ameaça à paz e segurança internacionais. No primeiro bloco estavam

¹¹⁴ O Protocolo de Washington foi um mecanismo da OEA para a defesa e promoção da democracia representativa no continente. O documento foi assinado pelo Brasil e está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D2760.htm>. Acesso em 12/07/2008.

¹¹⁵ Ibid., p.102.

países como Estados Unidos, Venezuela, Panamá, Canadá e Jamaica (representando a posição da comunidade caribenha - CARICOM) e no segundo estavam países como o Brasil, México, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana¹¹⁶.

Em dezembro de 1992, a reunião *ad hoc* de ministros das relações exteriores da OEA retomou as discussões sobre a solução do impasse. O posicionamento dos países gerou a aprovação da quarta resolução 4/92 “Renovação da democracia no Haiti”¹¹⁷. Tal documento visou envolver o CS na questão do embargo comercial, se assim a Secretaria Geral da ONU estivesse de acordo.

Naquele momento, o conflito haitiano já estava recrudescido, atingindo grandes proporções e provocando a violação maciça dos direitos humanos e o aumento dos fluxos migratórios para os países vizinhos. A OEA e a ONU cooperaram para que houvesse uma solução satisfatória para a crise haitiana. Por parte da OEA houve o reconhecimento de que o foro regional deveria atuar na “restauração da democracia” e violação dos direitos humanos. Para a ONU já estava claro que o conflito tomava proporções maiores e de escopo que ultrapassava os recursos a serem utilizados pelo foro regional. Nesse contexto, em 6 de junho de 1993, a reunião *ad hoc* dos ministros das relações exteriores da OEA foi decisiva para aprovar a resolução 5/93 que transferiu a responsabilidade pelo cumprimento do embargo comercial da OEA para o CS.

3.3.2 O escopo de atuação da ONU

Antes do envolvimento do CS, a ONU já havia aprovado algumas resoluções que visavam contribuir com as ações da OEA. No final de setembro de 1991, a primeira manifestação da AGNU gerou a resolução “A situação da democracia e dos direitos humanos no Haiti”¹¹⁸.

Já em 11 de outubro de 1991, a Assembléia Geral da ONU aprovou a resolução 46/7 que registrou o conhecimento dos incidentes ocorridos no país, a exposição do presidente Jean-Bertrand Aristide em 3 de outubro de 1991 no CS e a aprovação das resoluções 1/91 e 2/91 da OEA. A resolução condenou a substituição ilegal do presidente constitucional, afirmando que o fato era inaceitável e demandava imediata restauração do governo legítimo.

¹¹⁶ Ibid., p.121.

¹¹⁷ A quarta e a quinta resolução respectivamente, MRE/RES 4/92 e MRE/RES 5/93, estão disponíveis em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/1990-1994/D0971.htm>>. Acesso em: 22/02/2008.

¹¹⁸ A/RES/46/7 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/580/95/IMG/NR058095.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 24/02/2008.

O posicionamento da AGNU condenou também o uso da violência e da coerção militar, assim como comunicou que todas as violações dos direitos humanos mereciam total observação da ONU. O documento foi o parecer formal sobre os acontecimentos no país e a manifestação de apoio ao desempenho das negociações promovidas pela OEA. Até esse momento, o parecer da AGNU esteve direcionado mais para as questões relacionadas à violação dos direitos humanos, esperando que as negociações da OEA obtivessem êxito.

Posteriormente, a conduta da ONU foi revista, após a aprovação da resolução 3/92 da OEA, o fracasso do Protocolo de Washington e o recrudescimento do conflito haitiano. Esses fatores influenciaram no envolvimento mais enfático da ONU na crise do Haiti.

Em meados de 1992 e para auxiliar o secretário-geral a buscar medidas para fazer com que o CS superasse a resistência de envolver-se na crise interna haitiana, foi criado o Grupo de Amigos da Secretaria Geral para a questão do Haiti, ou simplesmente Grupo de Amigos do Haiti. O grupo foi composto por Estados Unidos, Canadá, Venezuela e França e buscou argumentar com os demais membros do CS que era imprescindível que o órgão se envolvesse na crise do Haiti, alegando que aquele acontecimento poderia representar um risco às demais democracias frágeis da América Latina e Caribe e que os fluxos migratórios de haitianos para os países vizinhos poderiam causar instabilidade regional¹¹⁹.

Ainda como resultado tímido das negociações do Grupo de Amigos do Haiti, por meio do relatório S/24340 de 15 de julho de 1992, o secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, comunicou ao presidente do CS que as Nações Unidas iriam auxiliar a OEA na busca pela melhor solução¹²⁰. Conseqüentemente, em 29 de outubro de 1992, a Assembléia Geral da ONU aprovou a resolução 47/11 “Cooperação entre Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos”¹²¹. Tal resolução era uma apreciação favorável à atuação conjunta das organizações. Especificamente sobre o Haiti, o documento mencionou a participação de funcionários da ONU na missão enviada pela OEA em agosto de 1992. Percebemos que nesse momento a atuação da ONU foi pensada para auxiliar nas atividades da OEA, deixando que o foro regional assumisse o papel principal na mediação do conflito com as autoridades militares.

¹¹⁹ EINSIEDEL, S. von ; Malone, D. “Haiti”. In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 469.

¹²⁰ “Items relating to Haiti” disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpa/repertoire/89-92/CHAPTER%208/A-MERICA/item%2012_Haiti_.pdf>. Acesso em 23/02/2008.

¹²¹ A/RES/47/11. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa47.htm>>. Acesso em: 05/05/2006.

Tal postura persistiu na aprovação pela Assembléia Geral da resolução 47/20 A¹²² em 24 de novembro de 1992. O documento era a formalização do reconhecimento das questões abordadas nas resoluções anteriores da AGNU, tendo como diferencial o acréscimo da ciência das recomendações da resolução 3/92 da OEA. A AGNU solicitou aos Estados-membros que atendessem aos pedidos do foro regional para embargarem o Haiti comercialmente.

Mesmo que a ONU apoiasse as resoluções da OEA, já era previsto que o foro regional americano não conseguiria solucionar a crise haitiana sem o envolvimento do CS, mas a idéia de atuar em um conflito de dimensões internas ainda era muita controversa para alguns membros permanentes do CS. Ainda buscando a alternativa do diálogo, no dia 11 de dezembro de 1992, o secretário-geral designou o ex-ministro das relações exteriores da Argentina, Dante Caputo, como enviado especial das Nações Unidas ao Haiti. Alguns meses depois, em 13 de fevereiro de 1993, o secretário-geral da OEA, o brasileiro João Baena Soares, também nomeou Dante Caputo como enviado da OEA ao Haiti¹²³. Irene Pessôa de Lima Câmara explica que Dante Caputo reuniu-se primeiramente com Jean-Bertrand Aristide em Washington e depois com Marc Bazin e o general Raoul Cédras, no mesmo mês, em Porto Príncipe. Dante Caputo consultou as partes quanto às possibilidades para a solução do impasse.

Em 08 de janeiro de 1993, Jean-Bertrand Aristide enviou uma carta ao secretário-geral da ONU¹²⁴ e outra a OEA pedindo uma atuação mais incisiva das organizações. O presidente sugeria uma missão civil internacional conjunta da OEA e da ONU para verificar o cumprimento dos direitos humanos no país. Constou também na carta o pedido para que a negociação entre as partes estivesse sob responsabilidade do enviado especial das organizações, ou seja, Dante Caputo, para que um acordo fosse estabelecido. Além desses pontos mencionados, Aristide pedia para que lhe fosse dado poder para indicar o primeiro-ministro do Haiti quando assumisse novamente a presidência. A carta sugeria que acordos fossem firmados para a reabilitação das instituições haitianas, como a reforma do judiciário, a profissionalização das forças armadas e a criação de uma polícia distinta e separada daquela do exército.

Notamos que a carta de Aristide já apresentou elementos que fugiriam das deliberações a serem tomadas nas reuniões da AGNU. A formação de uma missão civil de

¹²² A/RES/47/20A disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/167/93/IMG/N9316793.pdf?OpenElement>>. Acesso em 05/03/2007.

¹²³ A/RES/47/908, p. 04. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/158/59/IMG/N9315859.pdf?OpenElement>>. Acesso em 08/02/2008.

¹²⁴ Anexo do informe do secretário-geral. A/47/908.

verificação de direitos humanos foi deliberada pela AGNU e atuaria juntamente com a OEA. Porém, as questões referentes à reabilitação de instituições e, principalmente, à profissionalização das forças armadas e à criação de uma nova força policial, entravam no conjunto de competências do CS. Em princípios de 1993, a postura da ONU manteve a postura de cooperação com os trabalhos desenvolvidos pela OEA, mas recordemos que, em dezembro de 1992, já havia sido aprovada a quarta resolução 4/92 da OEA requisitando um parecer da Secretaria Geral da ONU sobre o envolvimento do CS para a resolução do impasse no Haiti.

Os acontecimentos no país levavam a crer que o governo haitiano instalado não cooperaria pacificamente com a ONU e a OEA para que Jean-Bertrand Aristide se restabelecesse no poder. Mesmo assim, todos os mecanismos multilaterais de negociação precisavam ser esgotados antes que o caso fosse encaminhado ao CS.

Quanto à questão dos direitos humanos e atendendo ao pedido da carta de Aristide, em 14 de fevereiro de 1993, a OEA enviou um grupo de 40 observadores para juntar-se à pequena missão incumbida de verificar violações dos direitos humanos e que já se localizava em Porto Príncipe desde setembro de 1992. Em 20 de abril de 1993, a Assembléia Geral adotou a resolução 47/20 B que autorizou o envio de representantes da ONU para integrarem em conjunto com a OEA a Missão Internacional Civil de Verificação de Direitos Humanos no Haiti (MICIVIH). A resolução também solicitava que relatórios fossem enviados à Secretaria Geral da ONU sobre os acontecimentos pertinentes às atribuições da MICIVIH.

Assim que a quinta reunião *ad hoc* da OEA aprovou a resolução 5/93, Dante Caputo fez um pedido para que o CS aprovasse um mandato universal para sancionar a comercialização de petróleo, armas e munição ao país. O pedido foi encaminhado na carta S/25958 enviada em 7 de junho de 1993¹²⁵.

A partir de junho de 1993, a ONU assumiu a liderança na resolução do caso haitiano. A OEA continuou participando nos processos de negociação entre as partes do conflito em parceria com a ONU, além de atuarem juntas na tutela dos direitos humanos. Contudo, coube ao CS discutir e deliberar mandatos que solucionassem o conflito no país caribenho.

¹²⁵Versão avançada do Repertório de Práticas do Conselho de Segurança (1993-1995). Parte D “Autorização para ações impositivas do Conselho de Segurança pelas organizações regionais”, p.84. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dpa/repertoire/93-95/93-95_12.pdf>. Acesso em: 31/07/2008.

CAPÍTULO 4 O CS NA SOLUÇÃO DA CRISE HAITIANA: DOS MECANISMOS PACÍFICOS AO USO DA FORÇA

O processo que levou à solução da crise do Haiti não envolveu somente mecanismos pacíficos de solução de conflitos. A Secretaria Geral da ONU e o CS empenharam-se intensamente para que o uso da força fosse o último recurso a ser utilizado. Entretanto, a falta de cooperação das autoridades militares haitianas observada enquanto a OEA protagonizava a condução das negociações também se repetiu quando a ONU assumiu o papel central da resolução do conflito.

ONU e OEA atuaram em conjunto, mas com atribuições distintas. Esta ficou incumbida de participar em questões referentes a civis. Mais especificamente, na observação da violação de direitos humanos juntamente com a ONU na MICIVIH. Aquela atuou na negociação das partes envolvidas no conflito, sendo que o CS é que exerceu o papel decisivo para a solução da crise.

Embora solucionar a crise haitiana envolvesse lidar com uma complexa relação e confronto de interesses políticos, a ONU buscou a melhor alternativa que possibilitasse o retorno do presidente que ONU e OEA declararam eleito em 1990. O prestígio dessas organizações estava em jogo ao tentar pôr fim à crise no país caribenho. Além disso, a ONU pretendia atingir esse objetivo administrando-o com outras dificuldades, como prover logística e cumprir mandatos de todas as operações de manutenção de paz que haviam sido enviadas até esse momento.

Sobretudo, a solução da crise do Haiti foi um dos exemplos do novo desafio que a ONU enfrentaria no pós-Guerra Fria, isto é, solucionar conflitos intra-estatais de causas complexas e com alto grau de periculosidade para os soldados das operações de manutenção de paz das Nações Unidas.

4.1 OS MECANISMOS PACÍFICOS PARA A RESOLUÇÃO DO CONFLITO

Em 16 de junho de 1993, o CS aprovou a resolução 841¹²⁶ na qual o órgão da ONU universalizou o embargo comercial ao Haiti, respaldado pela resolução 5/93 da OEA, na carta mandada (S/25958) pelo enviado especial da ONU ao Haiti e no documento S/25344 que discorria sobre a particular atenção que o CS daria à “incidência de crises humanitárias,

¹²⁶ S/RES/841 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/354/58/IMG/N9335458.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

incluindo o deslocamento populacional em massa, tornando ou agravando ameaças à paz e à segurança internacionais”¹²⁷.

De fato, existia um intenso fluxo migratório de haitianos que navegavam em embarcações precárias do Haiti para os países vizinhos, os *boat people*. Grande parte desses haitianos tinha como roteiro atravessar a fronteira do Haiti com a República Dominicana e seguir destino às Bahamas. De lá muitos pagavam por embarcações para seguir com destino final ao sul da Flórida, no que dá destaque os relatórios anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA entre os anos de 1993 e 1996.

Esse fluxo migratório ocorria principalmente como consequência das violações de direitos humanos pelas autoridades militares haitianas e pelos grupos civis armados. Entretanto, não podemos dizer que essas migrações ameaçavam seriamente à paz e à segurança internacional. Naquele momento, o fluxo destinava-se principalmente aos países do entorno haitiano. Logo, esses fluxos migratórios desencadearam particularmente a instabilidade em países banhados pelo mar do Caribe e representaram ameaça à paz e segurança regionais.

Por iniciativa do Brasil, que estava como membro rotativo do CS até 1994, ficou expresso na resolução que havia um caráter único e excepcional na crise haitiana que justificava a medida extraordinária do Conselho em apoio aos esforços até então exercidos pela OEA. O Brasil insistiu nesses termos na redação da resolução 841, buscando evitar que houvesse precedentes para que o CS agisse futuramente de forma semelhante em crises de natureza similar ao do Haiti em países do continente americano¹²⁸.

A universalização do embargo comercial pelo CS atendeu ao objetivo de fazer com que o governo haitiano instituído colaborasse para haver negociações da ONU e da OEA com as partes envolvidas no conflito. A OEA atuaria no amparo das disposições jurídicas do direito interamericano para a defesa da democracia e a ONU, no direito internacional¹²⁹. O objetivo das negociações era celebrar acordos que garantissem condições mínimas para o retorno do presidente Aristide à presidência do Haiti. Inicialmente, as negociações conduzidas pela ONU obtiveram êxito, pois resultaram na assinatura do Acordo da Ilha dos Governadores¹³⁰ e do Pacto de Nova Iorque¹³¹.

¹²⁷ Preâmbulo da resolução 841, página 2.

¹²⁸ CÂMARA, op.cit., p.148.

¹²⁹ Ibid., p.127.

¹³⁰ O Acordo da Ilha dos Governadores está disponível em inglês em: <<http://www-cgsc.army.mil/carl/resources/csi/kretchik/appendixd.asp>>. Acesso em 01/04/2008.

¹³¹ O Pacto de Nova Iorque está disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/449/25/IMG/N9344925.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

O Acordo da Ilha dos Governadores foi assinado em 3 de julho de 1993 pelo presidente em exílio, Jean-Bertrand Aristide, e o comandante das FADH, o tenente-general Raoul Cédras. As negociações ocorreram entre 27 de junho e 3 de julho de 1993 na Ilha dos Governadores, cercanias de Manhattan (Estados Unidos), e visaram consultar as partes sobre o restabelecimento de Jean-Bertrand Aristide à presidência da República do Haiti.

Esse acordo formalizou intenções. Entre elas, o poder legislativo haitiano constitucionalmente reinstituído aprovaria a indicação do primeiro-ministro nomeado por Jean-Bertrand Aristide. Logo em seguida, ONU e OEA suspenderiam os embargos comerciais ao Haiti. O Acordo também versou que, sob os auspícios da ONU, haveria uma assistência para que fosse possível modernizar as forças armadas do país e criar a primeira polícia civil haitiana, já que a polícia que existia até esse período era a polícia do exército.

Além disso, o documento enumerou uma série de medidas necessárias ao país, como: reformas administrativas e judiciais em conformidade com a Constituição de 1987, a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico do Haiti e a concessão de anistia às autoridades militares haitianas. Sobretudo, ficou acordado que a data na qual o presidente Jean-Bertrand Aristide retomaria o cargo seria 30 de outubro de 1993.

O primeiro resultado positivo do Acordo da Ilha dos Governadores foi a assinatura do Pacto de Nova Iorque em negociações que ocorreram entre os dias 14 e 16 de julho de 1993, na sede da ONU, com representantes da comissão presidencial e parlamentares do governo constitucional do Haiti. O objetivo era acordar medidas para que fosse possível aprovar no legislativo as leis relativas à anistia e à criação de uma polícia distinta daquela que existia do exército.

A princípio, a assinatura dos acordos sinalizou que haveria uma solução pacífica para a crise. Deste modo, o CS suspendeu o embargo comercial em 27 de agosto de 1993¹³² e aprovou a resolução 862¹³³, em 31 de agosto de 1993, que autorizou a ida de uma equipe especializada de 30 militares e policiais que seriam responsáveis por avaliar as condições locais para preparar o envio de uma operação de manutenção de paz da ONU ao Haiti.

Até esse momento, o CS obteve uma resposta positiva quanto à colaboração do governo constitucional haitiano e autoridades militares. Porém, ao recordarmos o que já havia ocorrido anteriormente nas negociações da OEA, quando houve reações locais hostis à assinatura do Protocolo de Washington, era bastante difícil crer no retorno pacífico de Jean-

¹³² S/RES/861 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/473/12/IMG/N9347312.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

¹³³ S/RES/862 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/479/60/IMG/N9347960.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

Bertrand Aristide à presidência da República do Haiti. Isso porque os acordos foram firmados com as autoridades do país, mas não com os grupos civis armados, que eram um fator considerável de instabilidade para que o planejamento das negociações dos organismos intergovernamentais com as partes envolvidas no conflito tivesse o resultado almejado. Coube ao CS confiar que as autoridades militares haitianas iriam cumprir a sua parte contendo manifestações violentas desses grupos.

Além disso, negociar com o tenente-general Raoul Cédras simbolizou formalmente que as FADH cooperariam para que o Acordo da Ilha dos Governadores fosse cumprido. No entanto, não havia uma garantia de que os militares duvalieristas cooperariam, sendo que os mesmos foram os responsáveis pelo golpe que depôs o presidente eleito em 1990. Embora as autoridades militares haitianas tivessem formalizado o acordo, a realidade mostrou-se bastante diferente do plano de intenções. Ian Martin afirma que os *attachés* se organizaram em uma espécie de partido político pró-Duvalier, a Frente Revolucionária para o Avanço e Progresso no Haiti (FRAPH), e espalharam a violência pelo país contra a população e partidários de Jean-Bertrand Aristide. O autor também insiste que os integrantes da FRAPH tinham porte de armas liberado e que suas demonstrações violentas eram toleradas pelos militares haitianos¹³⁴.

Nessa conjuntura hostil, a mensagem transmitida para a comunidade internacional pela FRAPH, e demais grupos que compartilhavam do mesmo objetivo, era que não haveria retorno parcimonioso do presidente em exílio. Isso se refletiu especialmente no dia 11 de setembro de 1993, quando foi encontrado o corpo de Antoine Izméry¹³⁵, um dos principais financiadores da campanha de 1990 de Jean-Bertrand Aristide.

Independente desse contexto interno haitiano, em 23 de setembro de 1993, a resolução 867¹³⁶ autorizou o envio de uma operação de manutenção de paz ao Haiti com tropas compostas por 567 policiais da ONU e 700 militares (entre eles 60 treinadores), cujo mandato expiraria em até seis meses. Na resolução constava que a operação de manutenção de paz, conhecida como Missão das Nações Unidas para o Haiti (MINUHA), deveria modernizar as forças armadas do país e criar e treinar a primeira polícia civil haitiana.

Ao analisar o mandato da MINUHA, percebemos que há duas deliberações importantes que constavam também no Acordo da Ilha dos Governadores: criar a polícia civil haitiana e profissionalizar as FADH. O CS identificou que essas eram condições

¹³⁴ MARTIN, op. cit., p.722.

¹³⁵ Primeiro Relatório Trimestral do Secretário-Geral sobre a situação no Haiti, em conformidade com a resolução AG/RES. 2147 (XXXV-O/05). Informações disponíveis em: <http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_05/CP15235P07.DOC>. Acesso em 14/09/2007.

¹³⁶ S/RES/867 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/515/30/PDF/N9351530.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

imprescindíveis para haver segurança e estabilidade no Haiti. Além disso, no mandato da MINUHA está expresso que a ONU desejava que os Estados-membros assistissem à “restauração democrática” em conformidade com os acordos celebrados pela Organização.

O mandato da MINUHA foi bastante pontual e atendia necessidades emergenciais do país como a restauração da ordem pública. Todavia, num momento tão conturbado criar forças policiais e reestruturar as forças armadas era apenas o primeiro passo, pois isso ainda não garantiria que os duvalieristas deixassem de agir para desestabilizar o poder de qualquer presidente que não fosse representante dos interesses da elite mulata.

Na ONU e na OEA, o processo para solucionar a crise haitiana foi tratado como a “restauração democrática no Haiti”. Porém, como seria possível restaurar a democracia num país em que não havia essa tradição política? Em 1990, ONU e OEA monitoraram as eleições a pedido de Ertha Pascal Trouillot, pois, até mesmo pelos representantes que passaram pelo governo do Haiti entre os anos de 1986 e 1990, não era visualizada outra solução que proporcionasse relativa estabilidade ao país.

Contudo, em diversos períodos da história política do Haiti, as eleições foram tratadas como uma formalização de resultados que não necessariamente refletiam o que a população realmente desejava. Por diversas vezes, assumiram governantes pouco interessados em conduzir o Haiti ao rumo de um país soberano, até mesmo porque essa soberania estava comprometida pelo alto grau de dependência econômica e militar de outros países. E tais relações de dependência não foram rompidas pelos governantes do país. Como já vimos, isso resultou em diversas intervenções militares em assuntos internos a pedido do governo haitiano no final do século XIX e contribuiu para que houvesse a intervenção dos Estados Unidos em 1915.

Se já em meados do século XIX percebemos que houve uma associação dos interesses da elite haitiana (mulata) com interesses de outros países, dificilmente essa relação romper-se-ia para o século XX. Principalmente quando a intervenção dos Estados Unidos deixou a elite mulata ainda mais fortalecida. Ao longo da história do país, e necessariamente após a retirada da intervenção norte-americana em 1934, notamos que os presidentes que propuseram a quebra da sobreposição dos interesses da elite mulata aos interesses da maioria da população foram depostos do poder. Porém, a manutenção dessa associação de interesses causou um efeito extremamente negativo. Em primeiro lugar, deu oportunidade para que a população ficasse muito insatisfeita por não ter seus interesses atendidos e se rebelasse de maneira incontrolável, principalmente nos últimos anos de governo de Jean-Claude Duvalier.

Além disso, possibilitou que ascendesse ao poder um presidente que soube lidar com os interesses da população e o das *Gendarmerie d’Haïti* para ganhar as eleições em 1956. Após conseguir vencê-las, François Duvalier percebeu que seria necessário diminuir a participação política dessas forças para manter-se no poder. Entretanto, ao atingir esse objetivo e criar os VSN, o presidente deu oportunidade para que futuramente essa minimização da importância das *Gendarmerie* desencadeasse disputas internas às mesmas que levaram à desestabilização do regime duvalierista.

Conseqüentemente, a crise de 1986, que continuou nos anos seguintes, foi o resultado do acúmulo de todos esses fatores que impulsionaram o país ao caos interno e que extrapolou as fronteiras territoriais. Na conjuntura da crise, de um lado estava a população que almejava que um líder político e de fato representativo ascendesse à presidência. E de outro estavam os tradicionais interesses da elite, garantidos à força pelas juntas militares que assumiram a presidência. Porém, entre os anos de 1986 e 1990, a falta de coesão nas FADH levou a uma sucessão de golpes militares que agravaram a instabilidade no país e na região. Nesse sentido, não era mais possível que a crise política do país fosse resolvida somente pelos atores políticos do Haiti.

Observando a caótica lógica dos governos haitianos entre 1986 e 1990, que identificaram que seria necessário organizar eleições para conter os ânimos da população, a ONU e a OEA, que já eram organizações idealizadoras e incentivadoras da consolidação e promoção da democracia (principalmente em países de conjuntura política interna instável), acreditaram que o envio da ONUVEH em 1990 seria importante para assegurar que um presidente eleito pela maior parte dos votos permanecesse no poder. E que isso trouxesse estabilidade para o Haiti e países vizinhos.

Assim, as organizações confiaram que a realização de eleições monitoradas por observadores internacionais era o único caminho que daria estabilidade ao país e credibilidade à declaração do resultado final. No entanto, o regime político de governo desejado pelos setores duvalieristas aliados a atores internacionais, como os Estados Unidos, não estava representado na figura do candidato eleito em 1990. Os interesses dos duvalieristas eram conflitantes e incompatíveis com os interesses do movimento lavalas que conquistou o prestígio e os votos da população. A elite haitiana pretendia manter-se no poder e não admitia que representantes de outros setores da sociedade, mesmo que democraticamente eleitos, governassem o país.

Nesse sentido, o uso do termo “restauração democrática” utilizado em documentos da ONU e da OEA refere-se à volta ao cargo do presidente deposto em 1991 e que fora declarado

eleito por essas organizações em 1990. Não obstante, a história política do Haiti, que mostra que ao longo dos anos não existiu uma tradição democrática, relativiza o significado do emprego desse termo. Não existiria restauração democrática simplesmente porque não havia essa tradição e também porque havia uma conjuntura política interna favorável ao retorno de Jean-Bertrand Aristide.

Assim, coube ao CS administrar a crise de forma que Jean-Bertrand Aristide pudesse voltar à presidência e que o mesmo tivesse condições mínimas para permanecer no poder até o final do mandato presidencial. O CS também considerou que garantir a segurança e estabilidade para o país e, conseqüentemente para os países da região, significava reestruturar as forças policiais e militares. Sobre esses aspectos é que o mandato da MINUHA na resolução 867 procurou focar as cláusulas operativas.

Porém, Irene Pessôa de Lima Câmara ressalta que a criação da MINUHA foi vista como uma ameaça pelas “forças antidemocráticas” do Haiti. A resposta da FRAPH, por exemplo, ao envio da MINUHA e à implementação dos acordos negociados pela ONU, foi reagir violentamente contra os representantes do governo constitucional. Logo que o primeiro-ministro Robert Malval (indicado pelo presidente Jean-Bertrand Aristide em conformidade com o Acordo da Ilha dos Governadores) assumiu o cargo, buscou aprovar no legislativo os projetos de leis necessários à profissionalização das FADH. A reação foi imediata:

(...) o alvo atingido foi o Ministro da Justiça, Guy Malary, brutalmente assassinado, poucas horas depois de haver encaminhado ao Parlamento o projeto de lei que regulamentava o processo de profissionalização das Forças Armadas.¹³⁷

O clima hostil e o não-cumprimento do Acordo da Ilha dos Governadores e do Pacto de Nova Iorque inviabilizaram que o CS continuasse utilizando mecanismos pacíficos para solucionar o conflito haitiano por muito tempo. Essa posição foi principalmente decidida após a reação turbulenta à chegada da equipe de peritos da MINUHA, composta por 220 enviados da ONU¹³⁸, que tentou desembarcar a tripulação do navio Harlan County em Porto Príncipe em 11 de outubro de 1993.

¹³⁷ CÂMARA, op. cit., p.152.

¹³⁸ Este número foi retirado do relatório da ONU sobre a MINUHA. Entretanto, David Malone afirma que havia 50 policiais canadenses e 30 soldados norte-americanos nesse navio dos Estados Unidos enviado ao Haiti. Cf. MALONE, 1998.

4.1.1 O impedimento do desembarque da equipe de peritos da MINUHA e a retomada das sanções

O relatório final da ONU sobre a MINUHA destaca que cerca de 150 integrantes do grupo *attachés* dificultaram o desembarque da equipe de peritos da MINUHA, sendo que as autoridades militares haitianas nada fizeram para conter as manifestações hostis no porto de desembarque.

Diante do impasse e após dois dias de tentativas frustradas para obter facilidades no desembarque, o navio Harlan County retirou-se do Haiti e atracou na base naval dos Estados Unidos em Guantânamo. Câmara argumenta que a retirada do navio de Porto Príncipe para a base naval norte-americana foi a resposta do governo Clinton às autoridades militares haitianas de que os Estados Unidos não estavam dispostos a arriscar novamente a vida de soldados norte-americanos. Esse argumento tem particular relação com os acontecimentos na Somália, onde soldados norte-americanos foram mortos no cumprimento do mandato da operação de manutenção de paz poucos dias antes do Harlan County ser enviado ao Haiti¹³⁹.

Os *peacekeepers* norte-americanos que morreram na Somália atuaram em um conflito de alta periculosidade, mas não tiveram naquele momento a autorização do CS para fazer uso da força, exceto em auto-defesa. O mandato dos *peacekeepers* enviados ao Haiti também não permitia o uso da força para combate. Assim, ao saber sobre a reação hostil dos *attachés*, e para preservar a vida dos *peacekeepers*, David Malone afirma que o governo dos Estados Unidos deu ordem para que o navio se retirasse do país. O autor também assegura que a retirada do navio Harlan County ocorreu sem prévia autorização do CS e que os Estados Unidos imediatamente reimpuseram embargo comercial ao Haiti¹⁴⁰.

Sobre o impedimento do desembarque da MINUHA e condenando a omissão das autoridades militares haitianas, em 13 de outubro de 1993, o CS reinstalou o embargo comercial ao Haiti, aprovando a resolução 873¹⁴¹. A partir deste momento, o CS buscou esgotar todos os recursos que ainda estavam ao seu alcance para fazer com que as autoridades militares haitianas cooperassem com a ONU antes de decidir pela alternativa militar mais drástica. Essas negociações foram retomadas por Dante Caputo, mas à medida que não havia avanço, as sanções do CS recrudesceram.

¹³⁹ CÂMARA, op. cit., p.153.

¹⁴⁰ MALONE, op.cit., pp. 92-3.

¹⁴¹ S/RES/873 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/555/41/PDF/N9355541.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

Em 16 de outubro de 1993, o CS aprovou a resolução 875, que impôs embargo ao comércio de petróleo, armas e munição¹⁴² e, em 23 de março de 1994, o Conselho decidiu estender o mandato da MINUHA até 30 de junho de 1994, já que as tropas da ONU ainda não haviam conseguido desembarcar¹⁴³. Naquele momento, caso as autoridades militares haitianas não colaborassem, já era previsto que o uso da força seria indispensável para que posteriormente a MINUHA cumprisse o mandato estabelecido pelo CS. Uma vez que a ONU estava envolvida na solução da crise haitiana e percebendo que não havia possibilidade de resolver a questão pacificamente, o CS e a Secretaria Geral já discutiam as alternativas para fazer com que tropas da ONU fossem enviadas ao Haiti para atuar com mandato aprovado mediante capítulo VII da Carta.

Antes de deliberar sobre essa decisão, em 6 de maio de 1994, o CS adotou mais algumas medidas. Aprovou a resolução 917¹⁴⁴ que restringiu o fluxo aéreo daqueles que promoveram o golpe de Estado de 1991, condenando os Estados-membros que recebessem as pessoas envolvidas com o golpe. Além disso, solicitou que todos os Estados-membros congelassem os fundos de assistência econômica ao país.

Irene Pessoa de Lima Câmara considera que, ignorando o recrudescimento da posição internacional quanto à crise haitiana, as autoridades do governo instituído após o golpe de 1991 nomearam o presidente da suprema corte de justiça, Émile Jonassaint, como presidente provisório e que, em um prazo de 90 dias, seriam realizadas novas eleições presidenciais. Sobre esses acontecimentos e relatando a reação dos países que estiveram presentes na reunião *ad hoc* dos ministros das relações exteriores da OEA, realizada em 6 de junho de 1994 em Belém do Pará, a diplomata observa:

(...) o clima dominante era o de descrença quanto à possibilidade de que uma solução pacífica e negociada ainda pudesse ser promovida pelos foros multilaterais. A essa época, a alternativa militar já era abertamente contemplada pela administração Clinton, que vinha sendo submetida a crescentes pressões internas para encontrar uma solução para o problema no país caribenho.¹⁴⁵

Nesse trecho observamos que “as pressões internas” eram as opiniões da maioria dos senadores dos Estados Unidos favoráveis a “alternativa militar” para solucionar a crise no

¹⁴² S/RES/875 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/560/55/PDF/N9356055.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

¹⁴³ S/RES/905 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/146/27/PDF/N9414627.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008. O procedimento de extensão de mandatos da MINUHA foi necessário até meados de 1996.

¹⁴⁴ S/RES/917 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/207/93/PDF/N9420793.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

¹⁴⁵ CÂMARA, op.cit., p.156.

Haiti. No Congresso norte-americano, existiam aqueles favoráveis à solução militar do conflito e os senadores da bancada negra que representavam a comunidade afro-americana, os *black caucus*, que acusavam o governo dos Estados Unidos de conduzir a solução do impasse haitiano de forma racista¹⁴⁶.

Nessa sexta reunião da OEA foi aprovada a resolução “Chamado ao Retorno à Democracia no Haiti” em que um programa educacional de direitos humanos deveria ser elaborado e implementado pela MICIVIH para que as informações sobre os mandatos dessa missão, os instrumentos internacionais e algumas disposições da Constituição haitiana fossem divulgados em *créole* para a população. O intuito era promover atividades de apoio ao desenvolvimento e reformas das instituições haitianas¹⁴⁷.

Ao resgatar as palavras da diplomata sobre o clima de descrença que permeava a reunião e ao analisar as deliberações da resolução 6/94, percebemos que a OEA cumpriria seu papel na resolução do conflito haitiano voltada às questões de caráter civil, enquanto que o CS responderia pela solução militar.

Apesar de empenhar todas as iniciativas multilaterais e com o auxílio e apoio do Grupo de Amigos do Haiti, a Secretaria Geral não conseguiu avançar pelas vias pacíficas. Em 30 de junho de 1994 expirou a extensão do mandato da MINUHA sem ao menos a operação de manutenção de paz ter conseguido desembarcar. Nessa data, o Conselho prorrogou o mandato da MINUHA até 31 de julho de 1994, solicitando ao secretário-geral as devidas adaptações quanto à logística e ao treinamento das tropas nessa nova conjuntura hostil na qual a ONU deveria atuar¹⁴⁸.

4.2 A DECISÃO PELO USO DA FORÇA

Uma semana após a reunião em Belém, o presidente provisório, Émile Jonassaint, decretou estado de emergência no Haiti sob o argumento de que o país enfrentava “um perigo extremo”. Em julho, o ministro das relações exteriores do Haiti, Charles David, expulsou a MICIVIH do território haitiano, alegando que a missão representava “uma ameaça para a segurança haitiana”¹⁴⁹.

¹⁴⁶ CÂMARA, loc cit.

¹⁴⁷ Ibid., p.157.

¹⁴⁸ S/RES/933 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/271/65/PDF/N9427165.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 01/04/2008.

¹⁴⁹ CÂMARA, op. cit., p.158.

Câmara sugere que a expulsão dos observadores internacionais foi o fator determinante para que o presidente Bill Clinton estivesse convencido de que seria necessário intervir militarmente no Haiti, preferencialmente sob a bandeira das Nações Unidas. Entretanto, acreditamos que enviar tropas da ONU autorizadas a fazer uso da força, já era uma alternativa visualizada pelo CS e pela Secretaria Geral, desde o momento em que o Acordo da Ilha dos Governadores e o Pacto de Nova Iorque não foram aprovados pelo legislativo haitiano, sendo que o impedimento do desembarque da equipe de peritos da MINUHA foi determinante para que o CS considerasse essa opção. Não somente o CS visualizava que o uso da força era necessário. As discussões que levaram à aprovação da resolução 6/94 da OEA já sinalizavam para o fato de que até mesmo o organismo regional estava ciente de que esse recurso era imperativo neste caso.

Do momento em que houve resistência ao cumprimento dos acordos até meados de 1994, o CS buscou esgotar o leque de possibilidades de mecanismos pacíficos para a resolução do conflito e para obter a colaboração das autoridades militares haitianas. Com resposta negativa a esse processo, a Secretaria Geral da ONU estudou as opções para enviar uma operação militar autorizada a fazer uso da força.

O relatório da Secretaria Geral da ONU de 28 de junho de 1994¹⁵⁰ comunicou a conclusão da sexta reunião *ad hoc* dos ministros das relações exteriores da OEA que deu respaldo à ONU para que o mandato da MINUHA fosse reforçado. Além disso, o relatório da Secretaria Geral recomendou ao CS que avaliasse as condições de envio de uma “força expandida”, aprovada sob capítulo VII da Carta, para que a mesma assegurasse um ambiente estável e seguro que possibilitasse a “restauração democrática”.

Em 15 de julho de 1994, o relatório da Secretaria Geral da ONU estabeleceu as diretrizes da força a ser enviada ao país¹⁵¹. Tal força deveria controlar todos os pontos de entrada como portos, aeroportos de Porto-Príncipe e as principais vias de acesso. O objetivo era que isso proporcionasse livre circulação das tropas da ONU, além de prover segurança aos funcionários da Organização. O relatório também destaca que a “força expandida” deveria prover a segurança para oficiais do governo do Haiti e suas principais instalações, bem como deveria assegurar a ordem pública. Para providenciar esta última medida, o secretário-geral recomendou o desarmamento dos grupos paramilitares que eram os principais agentes das violações dos direitos humanos e também um dos responsáveis pela insegurança e caos que se

¹⁵⁰ S/1994/765 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/267/03/PDF/N9426703.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

¹⁵¹ S/1994/828 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/287/38/PDF/N9428738.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

instalara no país. Sobretudo, o secretário-geral afirmou que as mais importantes competências da recomendada “força expandida” eram: facilitar o processo de profissionalização das FADH “enriquecendo suas capacidades não-combatentes”, estabelecer uma força policial distinta daquela polícia militar que atuava no país e assistir a eleições da renovação do legislativo de acordo com a constituição haitiana de 1987.

Nas palavras do relatório, a operação teria duas fases. A primeira era proporcionar segurança e estabilidade fornecendo assistência às autoridades legítimas do governo constitucional do Haiti. Quando a primeira etapa fosse cumprida, a segunda fase consistiria em modernizar as FADH e criar e treinar a polícia civil haitiana em conformidade com os padrões de proteção dos direitos humanos.

Para que esses objetivos fossem alcançados, o secretário-geral resumiu que a “força expandida” necessitava de 15 mil militares e 550 policiais civis, que cumpririam o mandato mediante capítulo VII, e deu três opções para que o CS enviasse tropas para atingir essas metas. A primeira discorria da expansão do efetivo de tropas da MINUHA de modo que houvesse o consentimento das partes envolvidas no conflito, mas que, para atender as necessidades e a urgência das ações, o CS deveria rever o mandato inicial, alterando-o para capítulo VII. Na segunda sugestão, o CS deveria consultar o governo constitucional do Haiti quanto à composição de Estados-membros que integrariam uma força multinacional ou força interamericana. Tal força atuaria mediante capítulo VII da Carta e a composição teria caráter voluntário, isto é, os Estados-membros que enviassem soldados arcariam com as despesas da operação. Por último, o secretário-geral sugeriu que a primeira fase da operação fosse realizada por uma força multinacional ou interamericana autorizada a agir sob capítulo VII da Carta e que a segunda fase da operação fosse realizada pela MINUHA, já que burocraticamente a mesma já havia sido aprovada para esse fim (profissionalização das FADH e treinar a nova polícia civil haitiana).

O secretário-geral observou que, em caso da escolha da segunda ou terceira opção, um grupo de observadores militares da ONU acompanharia o desempenho das atividades relativas à primeira fase. Por último, o secretário-geral pediu para que o Conselho estivesse atento às questões burocráticas e financeiras da ONU, assim como às necessidades emergenciais de envio de tropas para o Haiti. As opções sugeridas pelo secretário-geral exprimiram o que o CS poderia fazer no campo militar para que a situação fosse resolvida brevemente. E todas as alternativas indicavam que o uso da força seria imprescindível na primeira fase.

Desta forma, em 31 de julho de 1994, o CS aprovou a resolução 940 que teve por base um projeto de resolução elaborado pelos Estados Unidos e apoiado pela Argentina, Canadá e

França. 12 votos aprovaram esse projeto de resolução e houve duas abstenções: Brasil e China¹⁵². Nas disposições preambulares dessa resolução¹⁵³, o CS condenou a falta de cooperação do “governo ilegítimo do Haiti” no cumprimento das negociações conduzidas pela ONU e pela OEA. Considerou também que as autoridades militares do Haiti não cooperaram para o desembarque da MINUHA e que a continuidade desse impasse constituía ameaça à paz e segurança na região.

O CS salientou que havia singularidade na complexa situação haitiana e que isso motivou a tomada de uma decisão extraordinária. Essa menção precedeu a determinação do Conselho em aprovar o envio da força multinacional de comando e controle unificados para atuar mediante capítulo VII da Carta “para usar de todos os meios necessários”¹⁵⁴ para facilitar a remoção das autoridades militares do Haiti nos moldes citados no Acordo da Ilha dos Governadores, proporcionando o retorno ao cargo do “presidente legítimo do Haiti”.

A resolução 940 também aprovou que o mandato da MINUHA seria estendido por mais seis meses e determinou que a mesma estivesse responsável por profissionalizar as forças armadas e criar uma força policial separada da militar. Somada a essa função, que já constava nas atribuições originais da MINUHA, coube a mesma conduzir um ambiente favorável para que houvesse a organização de eleições anunciadas e organizadas pelo governo legítimo, sob a monitoração da ONU em cooperação com a OEA. Desta maneira, o contingente da MINUHA foi autorizado a ser aumentado para 6000 homens e deveria permanecer no país até o prazo máximo de fevereiro de 1996.

Sobre esse ponto, a alteração no mandato da MINUHA transpareceu a nova atribuição que o CS deliberou. A MINUHA deveria propiciar ambiente favorável à realização de eleições e ficaria até o prazo máximo de fevereiro de 1996. Esse período correspondia ao momento de realização de duas eleições, caso não tivesse ocorrido nenhum golpe de Estado e se o presidente Jean-Bertrand Aristide tivesse permanecido no poder: as eleições legislativas e municipais, em meados de 1995, e as presidenciais ao final desse mesmo ano.

Ao observarmos a revisão do mandato da MINUHA podemos inferir que o CS deliberou que Jean-Bertrand Aristide cumpriria seu mandato sem reajustes no tocante ao tempo em que ele esteve fora do país. Assim, a retomada do governo de Jean-Bertrand

¹⁵² A abstenção brasileira foi baseada na justificativa de que a singularidade do caso haitiano e a ação para restabelecer à força o presidente Aristide poderiam abrir um precedente para que o Conselho atuasse da mesma maneira em outros países do Ocidente. Já a China alegou que o princípio da não-intervenção deveria ser um imperativo, mas ressalta que uma vez aprovada uma resolução no Conselho de Segurança a mesma deveria ser respeitada. MALONE, op.cit., p.109.

¹⁵³ S/RES/940 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/PDF/N9431222.pdf?OpenElement>>. Acesso em 01/04/2008.

¹⁵⁴ S/RES/940, parágrafo 4.

Aristide seria o período em que a MINUHA cumpriria seu mandato e asseguraria a estabilidade do país até que outro presidente assumisse, a partir de fevereiro de 1996. Portanto, podemos dizer que o governo de Jean-Bertrand Aristide era visto nesse momento como um governo de transição.

Nessas circunstâncias, o CS cumpriria o papel de apaziguador do conflito e provedor da reestruturação do país que asseguraria estabilidade interna e segurança regional. Adaptar o tempo de mandato de Jean-Bertrand Aristide traria enormes problemas jurídicos para a ONU, pois fugia da sua esfera de competência. Considerar essa adaptação também não era desejável para a resolução do conflito, pois essa hipótese traria dificuldades internas com os grupos civis armados e militares duvalieristas resistentes ao governo de Aristide.

Assim, ao interpretarmos que o governo do presidente haitiano seria um governo de transição, estamos afirmando que esse mecanismo dava a oportunidade para que outro presidente assumisse o poder em 1996, pensando na hipótese de que esse outro chefe de governo não trouxesse tanta instabilidade ao país e à região caribenha. Certamente o que se esperava era que o próximo presidente estabilizasse o país e que fosse um líder político mais apto a lidar com interesses conflitantes internos e, principalmente, com a interferência dos interesses externos.

O presidente Jean-Bertrand Aristide era um político de discurso inflamado e que confrontava interesses seculares da elite do país e de atores estatais ligados a mesma. Além disso, ele era visto com descontentamento ao propagar os ideais do lavalas como alternativa de mudanças para o Haiti e para os demais países do mundo, ao recordarmos o discurso que o presidente proferiu na Assembléia Geral da ONU em 1991. As medidas tomadas pelo presidente visavam romper com a histórica dependência econômica e militar das grandes potências, mas tal êxito foi dificultado pela influência de interesses externos aliados a setores conservadores haitianos que impediram a concretização desses objetivos.

No conjunto dos países da região, nos quais a preponderância dos interesses norte-americanos era evidente (exceto Cuba), não seria interessante permitir que o discurso do presidente haitiano contagiasse por muito tempo o Haiti e reverberasse noutros países do entorno caribenho. Para evitar que se instalasse um foco de instabilidade para a região, o mandato da MINUHA refletia o papel da ONU no contexto pós-Guerra Fria, que era prevenir e solucionar conflitos intra-estatais que representassem ameaça à paz e à segurança internacional. Contudo, o conflito do Haiti foi classificado como ameaça à paz e à segurança regional. Além de corresponder ao papel a ser desempenhado pelo CS no início da década de 90, conforme os documentos “Uma Agenda para a Paz” e “Suplemento de Uma Agenda para

a Paz”, o mandato da MINUHA também atendeu, mesmo que secundariamente, a preservação dos interesses estratégicos dos Estados Unidos no Haiti e na região.

Conseqüentemente, as resoluções aprovadas após a 940 deram continuidade ao cumprimento do mandato da MINUHA e viabilizaram que outras ações da ONU e da OEA fossem implementadas, como a verificação dos direitos humanos e a “consolidação das instituições democráticas”. A estabilidade, a segurança e a restauração de Jean-Bertrand Aristide eram os objetivos a serem alcançados pela força multinacional que deveria proporcionar um ambiente favorável para a transição gradativa e, por fim, completa para que a MINUHA assumisse para cumprir os objetivos estabelecidos no seu mandato.

Porém, antes do desembarque da força multinacional, a Secretaria Geral enviou mais um relatório¹⁵⁵ no dia 26 de agosto de 1994, solicitando que houvesse uma última tentativa para se implementar a resolução 940 pacificamente. No relatório há a sugestão da Secretaria Geral da ONU para que fosse evitada a hipótese de confronto militar que certamente seria nefasto para o Haiti. Para tanto, Boutros Boutros-Ghali sugeriu o envio de uma missão de alto nível, disponibilizando um dos funcionários que trabalhava com ele na Secretaria Geral, para compor a delegação que iria negociar com as autoridades militares do Haiti.

David Malone afirma que a delegação enviada ao país em 16 de setembro de 1994 foi conhecida como Missão Carter e composta por senadores e autoridades dos Estados Unidos. Entre os membros da delegação, estava o ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter, o chefe da comissão de serviços militares do Senado, senador Sam Nunn e o ex-chefe das forças armadas, general Colin Powell. A delegação buscou persuadir o general Raoul Cédras e os demais militares a cooperar com o desembarque pacífico da força multinacional que, neste momento, já se sabia que seria liderada pelos Estados Unidos. Para dar incentivos, a Missão Carter garantiu que os oficiais de altos cargos nas FADH teriam uma aposentadoria antecipada e honrosa¹⁵⁶.

No dia 18 de setembro de 1994, foi assinado por Jimmy Carter e Émile Jonassaint o acordo entre Estados Unidos e Haiti para que houvesse o desembarque da força multinacional sem confronto militar. Em 19 de setembro do mesmo ano, Dante Caputo renunciou ao cargo de enviado especial da ONU e da OEA ao Haiti, contrariado com o fato de a Missão Carter agir sem levar em consideração os esforços que a ONU havia desempenhado no país até

¹⁵⁵ S/1994/1012 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/348/00/PDF/N9434800.pdf?OpenElement>> Acesso em 01/04/2008.

¹⁵⁶ Ibid, p. 112.

aquele momento¹⁵⁷. No dia 23 de setembro, o secretário-geral da ONU indicou o argelino Lakhdar Brahimi para ser o enviado especial da ONU ao Haiti.

¹⁵⁷ MALONE, loc. cit.

CAPÍTULO 5 O DESEMBARQUE DAS TROPAS DA ONU: FORÇA MULTINACIONAL E OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE PAZ

De acordo com o mandato da resolução 940 do CS, o envio da força multinacional das Nações Unidas teve o propósito de retirar do poder as autoridades militares nos moldes estabelecidos pelo Acordo da Ilha dos Governadores para restabelecer o presidente e as demais autoridades do governo constitucional do Haiti aos cargos que lhe pertenciam, promovendo um ambiente seguro e estável para que as demais disposições do Acordo da Ilha dos Governadores pudessem ser implementadas.

O CS recrudescer sua posição quanto à resolução do conflito haitiano, pois não havia a contrapartida necessária das autoridades militares haitianas para que a MICIVIH e a MINUHA pudessem desempenhar as atividades para as quais foram designadas e para que as demais disposições do Acordo da Ilha dos Governadores fossem cumpridas. Sobretudo, o CS estava disposto a evitar que a crise interna ao Haiti causasse ainda mais instabilidade e insegurança regionais. Neste caso, a opção escolhida foi aprovar a operação militar autorizada a fazer uso da força.

Os Estados Unidos também estavam dispostos a conter e solucionar rapidamente a crise haitiana. Ora acataram os mecanismos multilaterais da ONU e da OEA, ora adotaram medidas unilaterais, como a ruptura com a resolução 3/92 da OEA em 1992 e as decisões tomadas sem prévia autorização do CS em 1993, quando retiraram o navio Harlan County de Porto Príncipe e reimpuseram embargo comercial ao país caribenho. Outras atuações refletiram a participação relevante dos Estados Unidos dentro dos mecanismos multilaterais, como a participação no grupo “Amigos da Secretaria Geral para o Haiti”, responsável por grande parte das mediações que auxiliaram para que houvesse a assinatura do Acordo da Ilha dos Governadores e do Pacto de Nova Iorque. Destacamos também como atuação de relevância na resolução do conflito haitiano, o comando e controle unificados da força multinacional das Nações Unidas que foram confiados aos Estados Unidos, além de recordar as negociações conduzidas pela Missão Carter que antecederam o desembarque da força multinacional. Assim, alguns autores afirmam que os Estados Unidos não poderiam ser considerados como terceira parte mediadora do conflito haitiano, e sim, o principal ator:

Foi o principal ator a quem Aristide e os militares haitianos procuraram para determinar as margens de manobra e a quem desejavam que exercessem pressão sob as opções de negociação conduzidas por Caputo.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Martin, op.cit., p.725.

O protagonismo dos Estados Unidos nas negociações também correspondeu à predominância na composição do efetivo militar da força multinacional que, além de implementar o mandato, deu as diretrizes do início do treinamento das forças policiais e da reestruturação das FADH, antes da MINUHA assumir o total controle em 31 de março de 1995.

Após analisarmos o desempenho das atividades da força multinacional e da MINUHA podemos afirmar que primeiramente o trabalho da ONU no Haiti esteve voltado a restabelecer a ordem pública e assegurar que a mesma fosse mantida pelas novas forças policiais haitianas que seriam treinadas para esse fim. O treinamento dessa força policial, que viria a se transformar na Polícia Nacional Haitiana (PNH) quando a MINUHA assumiu, se iniciou com a força multinacional.

Assim que a Secretaria Geral da ONU anunciou que já havia estabilidade e segurança no país, o presidente Jean-Bertrand Aristide e demais autoridades do governo constitucional haitiano assumiram seus cargos em outubro de 1994. Gradativamente, a transição da força multinacional para a MINUHA foi feita no início de 1995. Neste momento, a ONU além de dar continuidade ao treinamento da força policial, preocupou-se principalmente em auxiliar o governo haitiano na realização das eleições municipais e legislativas em meados de 1995 e as presidenciais no final do mesmo ano. Da mesma forma que exerceram o comando da força multinacional, os Estados Unidos também assumiram o comando militar da MINUHA.

5.1 A FORÇA MULTINACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Antes mesmo do envio da força multinacional, os Estados Unidos cuidaram do preparo das questões relacionadas à fronteira entre Haiti e República Dominicana. O relatório da Secretaria Geral publicado em 26 de agosto de 1994¹⁵⁹ comunicou o acordo bilateral entre República Dominicana e Estados Unidos, datado de 02 de agosto do mesmo ano, no qual os Estados Unidos comprometiam-se em enviar o suporte material adequado para monitorar a fronteira entre esses países caribenhos:

A missão de observação multinacional será composta por 88 observadores civis e militares e um grupo de apoio de 50 pessoas. Deverá desembarcar na República Dominicana antes do final de agosto.¹⁶⁰

¹⁵⁹ S/1994/1012 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/348/00/PDF/N9434800.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20/08/2008.

¹⁶⁰ Tradução nossa. Parágrafo 10.

Independente da condução das negociações da ONU, já havia uma pré-disposição dos Estados Unidos a exercer um papel de liderança para que a crise no Haiti fosse brevemente resolvida. A participação nos processos multilaterais de negociação, bem como a atuação efetiva nas operações militares, também foi uma maneira de preservar os interesses estratégicos norte-americanos no país e na região caribenha sob a bandeira da ONU. Uma vez que desde o início do século XX os Estados Unidos já haviam conseguido preservar seus interesses estratégicos no Caribe, na América Central e em ilhas do Pacífico, não permitiriam agora que uma insurgência no Haiti colocasse em risco a preservação de seus interesses. O exemplo cubano foi uma exceção que serviu para que a postura norte-americana recrudescesse para impedir que outros países do entorno caribenho e da América Central se desvinculassem da influência de seus interesses. O principal motivo que levou os Estados Unidos a estarem bastante envolvidos com a solução da crise haitiana nas decisões e execuções do CS foi assegurar a defesa dos interesses no Haiti e, conseqüentemente, na região com todos os mecanismos possíveis.

Quanto ao preparo militar para o envio da força multinacional, os Estados Unidos não somente assumiram a condução do treinamento dos soldados do próprio país, como também auxiliaram a todos os demais Estados-membros que iriam integrar tal força:

Até 15 setembro de 1994, o Pentágono já havia recrutado dezenove países com o total de 2 mil nas tropas que se juntariam ao total de 20 mil soldados da força dos Estados Unidos na força multinacional, incluindo Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Israel, Jordânia e Holanda, vários países do Caribe e América Central e Reino Unido.¹⁶¹

A preponderância do efetivo militar dos Estados Unidos na composição da força multinacional refletiu não somente a capacidade de mobilização e logística necessárias ao envio emergencial, mas também a possibilidade financeira de arcar com os gastos da operação militar. A orientação da política norte-americana já sinalizava para o fato que a solução rápida e imediata para o Haiti seria a via militar. Tal argumento ganhou força principalmente quando os mecanismos multilaterais e pacíficos da ONU não obtiveram o resultado esperado.

¹⁶¹ MALONE, David M.; EINSIEDEL, S. von. "Haiti". In: United Nations Interventionism 1991-2004. BERDAL, M.; ECONOMIDES, S.(ed). Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007, p. 174 (tradução nossa).

Tabela 5.1 Composição da força multinacional das Nações Unidas

Mês e ano	Número de soldados	Países
Outubro 1994	21.000 1.049 295 134	Estados Unidos Bangladesh CARICOM Guatemala
Novembro 1994	18.000 11	Estados Unidos Costa Rica
Março 1995	6.000	Estados Unidos

Dados organizados a partir das informações dispostas no artigo de David Bentley “Operation Uphold Democracy: Military Support for Democracy in Haiti”. Junho de 1996.

Fonte: National Defense University.

Disponível em: <http://www.ndu.edu/inss/strforum/SF_78/forum78.html>. Acesso em 01/12/2007.

Segundo o relatório da ONU¹⁶² publicado em 28 de setembro de 1994, as primeiras tropas da força multinacional desembarcaram pacificamente no Haiti em 19 de setembro de 1994. Ian Martin afirma que não houve manifestações de resistência ao desembarque das tropas da ONU e que, em 07 de outubro, o legislativo haitiano aprovou a lei de anistia que beneficiava diretamente os militares haitianos de alto cargo - como o general Raoul Cédras, general Philippe Biamby e tenente-coronel Michel-Joseph François - mandados para exílio no Panamá e República Dominicana¹⁶³.

O primeiro desembarque de tropas norte-americanas ocorreu também no dia 19 de setembro do mesmo ano com 2 mil soldados em Porto Príncipe. Ainda segundo o relatório, até 27 de setembro o desembarque da força multinacional atingiu o número de 15.697 soldados que foram instalados em cinco diferentes cidades: Porto Príncipe, Jacmel, Govaïves, Cap-Haïtien e Hinche. As sanções unilaterais dos Estados Unidos foram suspensas em 26 de setembro do mesmo ano.

Os primeiros relatórios da Secretaria Geral da ONU não descrevem detalhadamente as realizações da força multinacional e apenas citam ações formais, como o desarmamento dos grupos civis armados e a manutenção da ordem e da segurança necessárias ao retorno de Jean-Bertrand Aristide à presidência.

Numa publicação do Centro de Direito e de Operações Militares do Exército dos Estados Unidos localizado em Charlottesville (Virgínia), consta a afirmação de que o

¹⁶² S/1994/1143 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/392/87/PDF/N9439287.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20/08/2008.

¹⁶³ Martin, op. cit., p.725.

Comando do Atlântico Sul dos Estados Unidos já estava preparado para as operações militares da força multinacional das Nações Unidas. Ao ser dada a autorização para a entrada pacífica da força multinacional, duas operações já haviam sido preparadas pelo Comando do Atlântico Sul: uma para invadir e a outra para entrar pacificamente¹⁶⁴.

A primeira operação, que nas palavras de John R. Ballard recebeu o nome de “Defendendo a Democracia”, se pautou pelo domínio e controle de Porto Príncipe e de Cap-Haïtien, cidade do nordeste do Haiti e base de sustentação da operação¹⁶⁵. A partir do domínio das duas cidades, já era possível administrar os demais acessos que davam o controle total do país.

Ainda na análise do autor, ao dominar as principais vias de acesso, o intuito era retirá-las do controle de grupos civis armados: *attachés*, FRAPH, entre outros contrários a volta de Jean-Bertrand Aristide. John R. Ballard argumenta que essa operação militar também conseguiu desarmar tais grupos e restabeleceu a ordem no país para que progressivamente fosse possível um ambiente seguro e estável para o retorno do governo constitucionalmente eleito em 1990. Assim que os objetivos descritos acima foram atingidos, o autor afirma que Jean-Bertrand Aristide retornou a presidência da República em 15 de outubro de 1994. Essa data é a mesma que consta nos relatórios da Secretaria Geral da ONU como a data oficial de retorno do presidente haitiano.

A segunda operação militar recebeu o nome de “Estabilização–JTF-190”. Houve, portanto, uma operação inicial dos Estados Unidos para intervir militarmente e outra para estabilizar o país. Não obstante, os relatórios da Secretaria Geral não fazem qualquer menção à divisão das operações militares dos Estados Unidos acima descritas e tratam de todo o período dessas operações militares como momento em que a força multinacional das Nações Unidas atuou.

Entendemos que apesar de agir sob a bandeira das Nações Unidas, essas diferentes operações militares - postas em prática segundo as afirmações do autor norte-americano - foram operações coordenadas pelos Estados Unidos sem mandato do CS que discriminasse especificamente que o Estado-membro procedesse dessa maneira. Porém, o comando e controle da força multinacional da ONU eram dos Estados Unidos e as operações militares enviadas foram o fruto da interpretação do que o mesmo considerou necessário para cumprir o mandato que lhe foi confiado.

¹⁶⁴ Centro de Estudos de Jurídicos e Operações Militares do Exército Americano, 1995, *passim*.

¹⁶⁵ BALLARD, John R. Upholding Democracy: The United States Military Campaign in Haiti, 1994-1997. Londres: Praeger, 1998, p.105.

A operação “Estabilização–JTF-190” tinha como propósito reduzir as ameaças vindas das FADH, garantir que Jean-Bertrand Aristide permanecesse na presidência e promover um ambiente seguro para o futuro desembarque da MINUHA¹⁶⁶. Ballard sustenta que havia alguns aspectos a serem considerados pela força multinacional para que se garantisse um ambiente seguro, entre eles criar uma nova e funcional força de segurança; reduzir os incidentes violentos no cotidiano do Haiti e auxiliar no processo eleitoral para vigorar e fortalecer o sistema democrático haitiano¹⁶⁷.

Tanto nos relatórios da Secretaria Geral da ONU quanto na literatura norte-americana abordada, existe o registro de que a força multinacional das Nações Unidas permaneceu no Haiti de 19 de setembro de 1994 a 31 de março de 1995. De setembro a dezembro de 1994, os relatórios da ONU não abordaram nada de substancial sobre as atividades da força multinacional, apenas sinalizaram que havia estabilidade no país e explanaram sobre reuniões entre autoridades do governo haitiano para “assegurar a estabilidade democrática”. No relatório datado de 21 de novembro de 1994, o secretário-geral informou:

No dia 25 de outubro, o Presidente Aristide designou Mr. Smarck Michel ao cargo de Primeiro-Ministro. A indicação foi ratificada por ambas as Câmaras do Parlamento, no dia 04 de novembro, e a plataforma dele foi aprovada por unanimidade no Senado, no dia 06 de novembro, e por uma **esmagadora maioria** na Câmara dos Deputados no dia 07 de novembro. O novo governo tomou posse em 08 de novembro.¹⁶⁸

O secretário-geral ainda informa no mesmo relatório que fez uma rápida visita ao Haiti no dia 15 de novembro acompanhado por uma delegação. Boutros Boutros-Ghali encontrou-se com Jean-Bertrand Aristide no Palácio Presidencial, onde conversaram sobre a reconciliação nacional, a fortificação das instituições democráticas, a revitalização da economia haitiana e sobre as próximas eleições legislativas e municipais. Além disso, outros pontos abordados na conversa discutiram sobre a futura força policial, a reestruturação do exército e a reforma do sistema judicial.

A visita foi uma formalidade do secretário-geral para enfatizar os compromissos das Nações Unidas com a resolução do conflito haitiano. Na percepção da ONU, os temas elencados eram fundamentais para garantir estabilidade e segurança para o Haiti naquele momento e para os próximos anos. Porém, nem todos esses pontos conseguiriam ser atendidos pelo mandato da MINUHA.

¹⁶⁶ Ibid., p.131.

¹⁶⁷ Ibid., p.134.

¹⁶⁸ Grifo nosso. S/1994/1322 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/459/21/PDF/N9445921.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20/08/2008.

Assim como esteve previsto na resolução 940, no dia 23 de setembro desembarcou a primeira equipe de observadores militares da ONU em Porto Príncipe. A equipe deveria acompanhar o desempenho das atividades da força multinacional. Em outubro, os 12 observadores militares (4 de Bangladesh, 2 da França, 2 da Irlanda e 4 da Nova Zelândia) monitoraram algumas cidades, mas não há registro dos relatórios dos observadores militares¹⁶⁹.

As resoluções do CS que foram aprovadas após a 940 autorizaram o envio progressivo de observadores militares até que o efetivo total da equipe de peritos da MINUHA se estabelecesse no país¹⁷⁰. Essa equipe de peritos deveria estudar as condições mais propícias para que a operação de manutenção de paz da ONU cumprisse o mandato designado. Nesse momento, a ONU preparava a transição da força multinacional para a MINUHA.

Na fase final, a equipe de peritos da MINUHA atingiu o total de 49 pessoas: 16 observadores militares, 10 planejadores militares de Bangladesh, Canadá e Estados Unidos, 13 policiais civis do Canadá e 10 funcionários do corpo administrativo.

Conforme solicitado na resolução 940, após dois meses que a força multinacional tivesse desembarcado, caberia à Secretaria Geral fazer o relatório de atividades da mesma. O primeiro relatório datou de 21 de novembro, mas, como já mencionamos anteriormente, pouco se abordou sobre as atividades específicas da força multinacional.

5.1.1 Transição para a MINUHA

O relatório completo e aprofundado sobre a situação no Haiti foi publicado em 17 de janeiro de 1995¹⁷¹. O documento enfatiza que após o desembarque da força multinacional, grande parte dos integrantes das FADH não estava mais no país e que a ausência de forças de segurança haitianas levou a força multinacional a criar a Força Interina de Segurança Pública (FISP). Os membros das FADH que permaneceram no Haiti foram incorporados à FISP e as FADH foram dissolvidas.

Sobre a profissionalização das forças militares, o relatório discorre que, em 06 de janeiro de 1995, Jean-Bertrand Aristide assinou um decreto autorizando a criação de um comitê de reestruturação das forças militares, na qual estava estimado que o número de

¹⁶⁹ S/1994/1180 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/405/23/PDF/N9440523.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20/08/2008.

¹⁷⁰ S/RES/948 e S/RES/964 disponíveis em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihres.html>. Acesso em: 20/08/2008.

¹⁷¹ S/1995/46 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/014/25/PDF/N9501425.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20/08/2008.

integrantes do futuro exército haitiano fosse de 1500 militares divididos em 3 batalhões¹⁷². Futuramente, uma parcela de integrantes da FISP tornar-se-iam membros do exército haitiano.

Percebemos da leitura dos relatórios da Secretaria Geral sobre as atividades da força multinacional que não havia ênfase da ONU na reestruturação das forças militares, pois o foco estava voltado para criar e treinar a força de segurança pública do Haiti. Imediatamente, essa era a real necessidade do país. Porém, abordaremos mais adiante sobre como isso ficaria na execução do mandato da MINUHA, já que um dos pontos consistia na profissionalização das FADH.

Até o final de dezembro de 1994, cerca de 3 mil haitianos realizaram treinamento de seis dias para estarem aptos a serem policiais da FISP. O treinamento consistiu em um curso sobre direitos humanos e código de conduta para imposição da lei¹⁷³. Esse preparo foi o resultado de um acordo bilateral entre Estados Unidos e Haiti no qual os policiais da FISP receberam o treinamento dado por agentes do Programa Internacional de Assistência e Treinamento Investigativo Criminal Internacional, conhecido pelas siglas em inglês ICITAP:

O ICITAP chegou ao Haiti dois dias depois das tropas norte-americanas e implementou um plano de cinco anos para desenvolver uma nova força polícia civil no Haiti; o sucesso do reconhecimento do trabalho da ICITAP foi a principal fonte em estabelecer a segurança e imposição da lei em democracias emergentes.¹⁷⁴

Sobre a criação da FISP, o relatório enfatiza as críticas de organizações não-governamentais e de uma parcela da população haitiana sobre o fato de se integrar ex-membros das FADH na força que cuidaria da segurança pública. Sobre esse aspecto, acreditamos que a escolha dos integrantes não foi adequada e o tempo de preparo foi muito curto.

No entanto, levando em consideração a conjuntura interna haitiana e a brevidade com que a ONU pretendia atingir suas metas a partir de 1994, as possibilidades para que o mandato da força multinacional fosse cumprido deveriam ser razoáveis e de acordo com o que a realidade do país proporcionava. Incorporar ex-membros das FADH à FISP não foi a solução mais apropriada, mas foi uma alternativa escolhida pela necessidade de que o processo de transição da força multinacional para a MINUHA fosse acelerado. O objetivo era que gradualmente os membros da FISP fossem desmobilizados, assim que as turmas da

¹⁷² S/1995/46. Parágrafo 55.

¹⁷³ S/1995/46. Parágrafo 42.

¹⁷⁴ Tradução nossa. Disponível em: <<http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/expertise/historical-miles.html>>. Acesso em: 16/07/2008.

Polícia Nacional Haitiana (treinadas quando a MINUHA tivesse o comando militar do Haiti) fossem formadas.

A FISP funcionou com mais 800 policiais internacionais da ONU e foi dividida entre cidades como Porto Príncipe e outras 120 localidades. Em longo prazo, o objetivo era de que a FISP fosse substituída até janeiro de 1996 pela Polícia Nacional Haitiana e que mil homens dessa força integrassem futuramente o exército do Haiti.

O secretário-geral da ONU observou no relatório de janeiro de 1995 que o treinamento da FISP não foi adequado, pois além de ter ocorrido em um período muito curto (6 dias), não houve unidade no preparo. Novecentos haitianos (homens e mulheres) foram treinados na base norte-americana em Guantânamo até o final dezembro e mais 100 haitianos expatriados foram treinados por três meses no Canadá¹⁷⁵. Certamente, o treinamento providenciado estava muito aquém do satisfatório. Ademais, a calamidade em que o país se encontrava exigiria muitas outras operações específicas da ONU que pudessem solucionar alguns dos problemas endêmicos do país.

Naquele momento, a ONU, como organização burocrática e tendo o compromisso de cumprir mandatos de operações de manutenção de paz em curto prazo, esteve mais preocupada com a agilidade depreendida para solucionar o conflito haitiano e com a necessidade de fazê-lo com os escassos recursos disponíveis. Como a força multinacional das Nações Unidas já havia cumprido o mandato para o qual foi enviada pelo CS, era necessário assegurar que a MINUHA assumisse total controle do Haiti a partir de 31 de março de 1995. Além disso, a preocupação da Secretaria Geral da ONU em janeiro de 1995 estava direcionada para a organização de eleições legislativas e municipais, que ocorreriam em meados de 1995, além de providenciar o quanto antes o treinamento da Polícia Nacional Haitiana.

5.2 A OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU NO HAITI (1995-1996)

Os mandatos da MINUHA baseados nas resoluções 867 e 940 do CS sofreram adaptações quanto às necessidades locais. Este ponto do relatório da Secretaria Geral de janeiro de 1995 tentou justificar a razão pela qual a profissionalização das FADH não seria o foco da MINUHA, argumentando que não havia praticamente FADH quando a força multinacional das Nações Unidas desembarcou.

¹⁷⁵ S/1995/46, parágrafos 51 e 52.

Sobre esse argumento, a ênfase dada pela força multinacional que seria continuada pela MINUHA, era a preocupação em treinar uma força de segurança pública por ser a necessidade imediata do Haiti. Profissionalizar as forças militares seguiu como uma meta formal a ser cumprida e de relevância secundária. Ao final do período de permanência da MINUHA, alguns integrantes da FISP foram treinados para compor o exército haitiano.

Ao mencionar que o cumprimento dos mandatos das resoluções 867 e 940 seriam adaptados à realidade encontrada no país, o relatório parcial da ONU evidencia que havia uma preocupação da Organização quanto à necessidade de adaptar o mandato da operação de manutenção de paz à natureza hostil do conflito. A resolução 867 aprovou o mandato da MINUHA em um contexto no qual o uso da força não seria necessário. Contudo, a partir de meados de 1994 o cenário foi outro. Assim, o secretário-geral recomendou que as regras de engajamento da MINUHA fossem alteradas, “autorizando o exercício da força no direito de auto-defesa, incluindo tentativas dos oponentes de impedir por meio da força o cumprimento do mandato da MINUHA”¹⁷⁶, deixando claro o objetivo da ONU no Haiti. Independente das circunstâncias, a MINUHA deveria auxiliar o governo haitiano na organização das eleições legislativas e municipais em meados de 1995 e as presidenciais ao final do mesmo ano. Por fim, pretendia-se criar e treinar a força policial haitiana.

Para que tais metas fossem alcançadas, consta no mesmo relatório o planejamento para a estrutura militar da MINUHA: total de 6 mil militares, divididos em 5 batalhões de infantaria (incluindo forças especiais), 1 batalhão de polícia militar, 1 unidade de engenharia e 1 força de pronto-emprego. A sede da MINUHA ficaria situada em Porto Príncipe com 6 sub-sedes operacionais pelo país (Cap Haïtien, Gonaïves, duas em Porto Príncipe, Jacmel e Les Cayes), com postos estrategicamente ramificados em 10 cidades, quais sejam, Cap Haïtien, Fort Liberté, Hinche, Gonaïves, Port-de-Paix, St. Marc, Porto Príncipe, Jacmel, Les Cayes e Jérémie.

¹⁷⁶ S/1994/46. Parágrafo 64.



Figura 5.1. Mapa do Haiti. Disponível em: <<http://www.lonelyplanet.com/maps/caribbean/haiti/>>. Acesso em 16/07/2008.

O comando militar da operação de manutenção de paz foi de responsabilidade dos Estados Unidos até março de 1996, sendo substituída pelo Canadá, que o assumiu até junho do mesmo ano. O comando dos policiais da ONU foi designado ao Canadá até fevereiro de 1996 e depois foi assumido pela França até junho¹⁷⁷.

Da transição da força multinacional para a MINUHA constou o desembarque progressivo dos membros da operação de manutenção de paz até que assumissem total controle em 31 de março de 1995. Das deliberações do CS previstas anteriormente, o número de policiais previstos em 1994 era de 567, mas alcançou o número de 900, cujo aumento foi aprovado pela resolução 975¹⁷⁸ do CS em 30 de janeiro de 1995, quando o objetivo foi reforçar as forças policiais da MINUHA para a segurança das eleições.

O relatório S/1995/305 publicado em 13 de abril de 1995 discorre sobre a cerimônia de transição das tropas da força multinacional para a MINUHA, na qual estiveram presentes o presidente do Haiti, Jean-Bertrand Aristide, o presidente dos Estados Unidos, William J. Clinton, o presidente do CS e o secretário-geral da ONU¹⁷⁹. O documento relata que desde 4

¹⁷⁷ Informações disponíveis em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihfacts.html>. Acesso em: 20/08/2008.

¹⁷⁸ S/RES/975 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/028/26/PDF/N9502826.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20/08/2008.

¹⁷⁹ S/1995/305. Parágrafo 3. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/109/10/IMG/N9510910.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20/08/2008.

de fevereiro de 1995 o Haiti estava sem legislativo e que, para solucionar temporariamente o impasse, um decreto presidencial autorizou que o mandato dos senadores e deputados fosse estendido¹⁸⁰. O intuito era assegurar que os mesmos permanecessem até que as eleições de meados de 1995 elessem os próximos parlamentares.

Após analisar o relatório, podemos afirmar que ainda não havia uma atmosfera segura no país e que muitos crimes ainda eram cometidos, principalmente em Porto Príncipe:

A questão da segurança é central para toda a operação das Nações Unidas no Haiti. A decisão do Conselho de Segurança de desembarcar mais contingentes no contexto da resolução 975 (1995) propiciará às autoridades haitianas a manutenção de um ambiente seguro com o auxílio da MINUHA. Entretanto, (...) os altos índices de crime (para os parâmetros haitianos) persistem e um senso de insegurança prevalece.¹⁸¹

5.2.1 As eleições municipais e legislativas

Buscando preparar-se para as eleições legislativas e municipais que aconteceriam em meados de 1995, a força multinacional viabilizou o retorno da comissão eleitoral provisória do Haiti em fevereiro. A ONU estava preocupada em manter a cronologia de substituição dos mandatos dos cargos das autoridades haitianas sem ajustes quanto ao tempo de permanência do governo constitucional que retornou ao país em outubro de 1994.

As eleições parlamentares e municipais foram marcadas para o dia 25 de junho de 1995. A execução dessas eleições seria um grande desafio para a MINUHA e para o Haiti, perante o conhecimento da turbulência histórica dos processos eleitorais anteriores:

Um forte desejo político por parte de todos os participantes do processo eleitoral, conduzido pelo Conselho Provisório Eleitoral, será necessário para superar os desafios. O registro dos candidatos testará a determinação dos partidos políticos em fazer parte da disputa. É esperado que o registro dos votantes, que teve um lento início, será acelerado até atingir o parâmetro de 1990. A existência de um ambiente seguro significa uma pré-condição fundamental para uma campanha eleitoral livre e justa, com razoável influência para o dia em que os votantes comparecerem às urnas.¹⁸²

O trecho destaca o tímido registro de candidatos haitianos e o lento comparecimento dos votantes para que fossem registrados. Promover eleições no país sempre foi um acontecimento conturbado e seria um grande desafio conquistar a confiança da população para que comparecessem às urnas no dia do pleito. Principalmente, após as violações de direitos humanos cometidas por militares haitianos duvalieristas e grupos civis armados entre

¹⁸⁰ Tradução nossa. S/1995/305. Parágrafo 6.

¹⁸¹ S/1995/305. Parágrafo 12.

¹⁸² S/1995/305. Parágrafo 22.

o período pós-golpe de 1991 até o momento em que a força multinacional desembarcou. Associado a essas violações e à organização de eleições, estava a lembrança e o medo da população provocados pelos incidentes que ocorreram nas eleições de 1987 quando grupos civis armados ligados aos setores duvalieristas provocaram uma grande onda de violências contra aqueles que compareceram para votar.

A ONU esperava obter êxito na condução técnica das eleições municipais e legislativas, bem como a confiança do povo haitiano de que a segurança das eleições estava garantida pela MINUHA e, por isso, os eleitores poderiam comparecer às urnas sem medo de sofrer represálias. No dia da eleição, a MINUHA providenciou assistência logística e financeira para o Conselho Provisório Eleitoral, enquanto que uma missão de observadores da OEA e da MICIVIH monitoraram as eleições. A componente militar e policial da MINUHA manteve a segurança durante o período eleitoral e durante o período de contagem dos votos¹⁸³. Entretanto, o parecer da Secretaria Geral admitiu que o período dado para que o Conselho Eleitoral Provisório organizasse as eleições tinha sido muito curto, sendo que o prazo máximo para o registro dos votantes foi adiado três vezes: de 17 para 30 de abril, depois para 31 de maio e finalmente para 3 de junho. Em algumas regiões, o registro chegou a ser adiado em até uma semana antes do dia da votação. Essa desorganização causou problemas para a MINUHA providenciar cópias das cédulas de votação em algumas regiões.

Quanto ao registro dos candidatos, o relatório descreve:

Para o registro de candidatos, o complicado sistema de seleção e o grande número de solicitações provocaram diversas modificações na lista final de candidatos, até mesmo depois do dia marcado para a sua impressão, em 15 de maio. Isso resultou em diversos erros na apuração. O treinamento dos apuradores da votação foi limitado porque foram recrutados tardiamente; além disso, a decisão sobre a escolha do procedimento de contagem dos votos só foi tomada há uma semana antes das eleições. Atrasos no pagamento de funcionários do Conselho Eleitoral Provisório também foram uma dificuldade adicional.¹⁸⁴

Mesmo com todas essas irregularidades, a ONU afirmou tanto no relatório parcial quanto no final, que as eleições municipais e legislativas ocorreram em uma atmosfera segura e pacífica. Porém, essa informação é contrastante com as informações que o mesmo relatório apresenta sobre alguns incidentes, como o assassinato de um candidato a deputado em uma zona eleitoral no subúrbio de Porto Príncipe, a queima de materiais das eleições e de alguns

¹⁸³ S/1995/614. Parágrafo 12.

¹⁸⁴ S/1995/614. Parágrafo 15.

escritórios eleitorais, além de demonstrações hostis contra funcionários que trabalharam nas eleições.

Ao mesmo tempo em que a ONU anuncia que houve um ambiente pacífico, também admite que alguns incidentes ocorreram. Na verdade não existiu um clima estável para a realização das eleições, pois esses acontecimentos não poderiam ser tratados como fatos isolados. Agravando esse quadro, o mesmo relatório informa que muitos haitianos foram impedidos de votar por causa da falta de organização do processo eleitoral. Muitas sessões eleitorais abriram após o horário marcado, sendo que outras sequer foram abertas. Ademais, alguns candidatos foram omitidos em algumas cédulas eleitorais, o que resultou no cancelamento de votos. Além de todas essas irregularidades, urnas e fichas de registro desapareceram ou foram destruídas. Não é de se espantar que houvesse alegações de fraudes e irregularidades no processo eleitoral¹⁸⁵. Mas a MINUHA estava interessada em cumprir o mandato, relativizando as irregularidades que ocorressem para declarar brevemente quais seriam os novos políticos dos cargos municipais e legislativos. Talvez a formalidade do cumprimento desse ponto do mandato da MINUHA fosse necessária para que a dimensão dos problemas no Haiti não atingisse escala maior e para que tudo fosse brevemente resolvido. Todavia, não podemos afirmar que o procedimento adotado correspondia ao que se espera de uma operação de manutenção de paz da ONU bem-sucedida.

A manifestação da Secretaria Geral da OEA, que esteve presente no período das eleições, afirmou que “apesar de todos os indicadores, os eleitores tiveram a oportunidade de exercer seu direito a voto livremente”¹⁸⁶. A missão de observação das eleições da OEA enviou vários relatórios sobre o processo eleitoral. No relatório sobre o dia das eleições, apreciado pela Secretaria Geral da OEA em 13 de julho, constou que:

A Missão de Observação concluiu que as eleições tinham "estabelecido um formato que, embora imperfeito, fornece a base para futuros progressos positivos no sentido da evolução contínua de uma democracia cada vez mais pacífica no Haiti".¹⁸⁷

O mesmo relatório parcial da ONU afirma que a plataforma Lavalas, isto é, partidos que surgiram do movimento lavalas, não considerou que os acontecimentos tivessem afetado a disputa, já que as irregularidades não haviam beneficiado ou prejudicado qualquer partido. Por outro lado, os adversários políticos da plataforma Lavalas tinham uma visão distinta, pois acreditavam que as irregularidades já eram evidências suficientes para anular as eleições.

¹⁸⁵ S/1995/614. Parágrafo 17.

¹⁸⁶ S/1995/614. Parágrafo 18.

¹⁸⁷ Idem.

Embora essa fosse a visão dos grupos contrários a essa plataforma, não houve uma ação que realmente contestasse os resultados parciais das eleições. Dessa maneira, algumas disputas seguiram normalmente para o segundo turno.

O relatório de 06 de novembro de 1995 registrou a renúncia de membros do Conselho Eleitoral Provisório logo após o dia do pleito, 25 de junho. O documento também comunicou que a MINUHA promoveu um diálogo entre os representantes de cada partido para propor uma reconciliação que permitisse que o segundo turno seguisse sem hostilidades e que em 13 de agosto de 1995, eleições complementares legislativas e municipais ocorreram pacificamente em 21 distritos eleitorais. Nas palavras desse documento da Secretaria Geral, houve um avanço significativo na organização desta eleição, porém registrou-se que houve um baixo número de votantes, principalmente em Porto Príncipe¹⁸⁸.

Em 17 de setembro de 1995 ocorreu o segundo turno das eleições nas quais as estimativas apontaram que somente 30% dos votantes compareceram às urnas. Sobre o baixo número de votantes o relatório conclui:

Enquanto aqueles partidos que boicotaram as eleições reivindicavam o crédito de sua opinião pelo baixo número de votantes, **isso poderia ser na verdade** o resultado de vários fatores, tais como: **falta de educação cívica, fadiga, pouca propaganda e preocupações com assuntos econômicos.**¹⁸⁹

Diante de todas as irregularidades relativizadas pela ONU e pela OEA, as alegações apresentadas no relatório da Secretaria Geral da ONU não são suficientes para contestar o baixo número de votantes. Declarar que existia “falta de educação cívica, fadiga” entre outras razões, é uma justificativa pouco plausível e ofuscada dos erros que a própria Organização cometeu. O processo eleitoral foi conduzido de forma artificial e confusa pelo Conselho Eleitoral Provisório e a ONU revelou critérios que desconsideraram as evidências de irregularidades como razão satisfatória para interromper votações e contagem de votos. Portanto, a ONU omitiu-se da responsabilidade de impedir uma condução irregular das eleições para que a MINUHA procedesse na sólida orientação de direcionar-se ao cumprimento do mandato.

O resultado oficial das eleições municipais e legislativas deu clara vitória à plataforma Lavalas. Dos 27 assentos da Câmara de deputados, 17 foram ocupados por candidatos da Lavalas e dos 83 assentos do Senado, 66 foram preenchidos pelos mesmos. Nos resultados municipais, a Lavalas ocupou 102 dos 133 cargos e 345 cargos dos 562 que existiam nos

¹⁸⁸ S/1995/922. Parágrafo 25. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/329/99/IMG/N9532999.pdf?OpenElement>>. Acesso em 20/08/2008.

¹⁸⁹ Grifo nosso. S/1995/922. Parágrafo 26.

conselhos de administração de seções comunais. Esses números revelaram uma ruptura com os tradicionais candidatos que sempre ocuparam cargos políticos no país. As irregularidades existiram, mas talvez a formalização desse quadro eleitoral tenha atendido as expectativas de que, com a maioria dos cargos ocupados por membros da plataforma Lavalas, a MINUHA conseguiria terminar o mandato com a estabilidade que era necessária para cumprir os objetivos determinados pelo CS.

Alguns meses depois, e independente das críticas feitas ao procedimento das eleições de meados de 1995, a MINUHA prosseguiu na assistência ao Conselho Eleitoral Provisório para organizar as eleições presidenciais que ocorreriam ao final daquele ano.

5.2.2 As eleições presidenciais

O contexto financeiro crítico no qual a ONU se encontrava foi um dos fatores que influenciou na gradativa retirada de tropas do Haiti a partir de outubro de 1995. Nas palavras do secretário-geral: “preocupado com as necessidades de se economizar, eu comecei em outubro de 1995 a reduzir o corpo de membros da MINUHA”¹⁹⁰. As atividades da ONU no Haiti diziam respeito ao cumprimento do mandato da operação de manutenção de paz. O próximo passo da MINUHA era a organização das eleições presidenciais, não esquecendo que enquanto isso as forças policiais recebiam treinamento. Em outubro de 1995 pensava-se que, após as eleições presidenciais elegerem um novo presidente e quando o mesmo assumisse seu cargo em fevereiro de 1996, o mandato da MINUHA estaria cumprido e a operação de manutenção de paz retirar-se-ia do país. Porém, havia alguns agravantes quanto às eleições presidenciais.

Aqueles que apoiaram o presidente Aristide não estavam satisfeitos com a hipótese de o presidente deixar a presidência sem ao menos ter uma compensação: permanecer em seu cargo pelos meses equivalentes ao período em que o político não exerceu sua função após o golpe em 1991. Uma campanha daqueles que defendiam essa posição foi lançada para que o presidente haitiano permanecesse no poder por mais tempo. A campanha causou uma grande agitação no país, incluindo aqueles que integravam o movimento lavalas. Buscando conter que essa movimentação atingisse maior escala, “poucos momento depois, o Presidente

¹⁹⁰ S/1996/112. Parágrafo 33, p. 9. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/033/87/IMG/N9603387.pdf?OpenElement>>. Acesso em 20/08/2008.

Aristide deixou claro que ele deixaria o cargo, em 07 de fevereiro de 1996, como estava previsto na Constituição”¹⁹¹.

Segundo o relatório da Secretaria Geral da ONU de 14 de fevereiro de 1996, a organização das eleições presidenciais foi mais adequada e transparente quanto aos critérios do processo eleitoral do que as realizadas anteriormente. O Conselho Eleitoral Provisório registrou 14 candidatos à presidência e recebeu suporte técnico da MINUHA. O ambiente do dia das eleições foi bastante harmonioso e sem grandes incidentes nas palavras que constam no documento. Quatrocentos observadores internacionais acompanharam as eleições, incluindo a Missão de Observação Eleitoral da OEA, uma delegação presidencial dos Estados Unidos, uma delegação parlamentar da França e várias organizações não-governamentais. As eleições foram consideradas válidas e pacíficas. O único aspecto negativo foi o baixo número de votantes: 28% de eleitores. Os resultados foram anunciados em 23 de dezembro de 1995 pelo presidente do Conselho Eleitoral Provisório. René Garcia Préval obteve 87,9% dos votos e estava apto a assumir o cargo para o qual foi eleito em 07 de fevereiro de 1996.

O secretário-geral observou que o mandato do presidente René Garcia Préval teria muitos desafios a serem superados. Entre eles destacou as dificuldades financeiras, principalmente quanto à capacidade de conseguir atrair recursos externos para a reconstrução do país enquanto o clima de insegurança permanecesse. Ainda no mesmo relatório:

O final do mandato da MINUHA expirava em apenas três semanas depois da posse do novo Presidente da República. Assim que a MINUHA estivesse pronta para cessar suas operações – 29 de fevereiro de 1996, meia-noite – o Sr. René Préval dificilmente terá tempo para formar gabinete e assegurar o parlamento. O novo ministro começará a se familiarizar com suas responsabilidades e terá um deficitário e inadequado quadro de inexperientes servidores públicos.¹⁹²

Seguindo a argumentação acima, o relatório também elucidou sobre inúmeras deficiências de material, equipamento e veículos da força policial haitiana. Caso a retirada da MINUHA fosse realizada no prazo estabelecido, as condições de preservação de segurança no país correria riscos. Além das debilidades materiais e de pessoal da polícia do Haiti, o relatório também notificou que existiam incidentes que prejudicavam a estabilidade da segurança pública e que a retirada da MINUHA naquele momento não era recomendada para a estabilidade do país.

5.2.3 Extensão e fim do mandato da MINUHA

¹⁹¹ S/1996/112. Parágrafo 2.

¹⁹² S/1996/112. Parágrafo 44, p.11.

A exposição de todas as variáveis no relatório de fevereiro de 1996 cumpriu o objetivo de respaldar o pedido do presidente René Garcia Préval para que a MINUHA permanecesse por mais alguns meses no Haiti. O presidente estava receoso quanto à situação do país e à estabilidade de seu governo. Sendo assim, enviou uma carta em 09 de fevereiro de 1996 à Secretaria Geral da ONU, solicitando que a MINUHA ficasse por mais alguns meses. O secretário-geral solicitou que o presidente do CS tomasse conhecimento do contexto em que o Haiti se encontrava e pediu para que o órgão da ONU estudasse a possibilidade de estender o mandato da MINUHA por mais sete meses. No dia 13 de fevereiro de 1996, Boutros Boutros-Ghali enviou o pedido de extensão do mandato da MINUHA e anexou a carta do presidente do Haiti para que fosse submetida à apreciação¹⁹³.

A carta do presidente René Garcia Préval agradecia o empenho da comunidade internacional em dar suporte ao governo haitiano, sob a bandeira das Nações Unidas, e reconhecia que muitos avanços institucionais haviam sido conquistados desde 15 de outubro de 1994. O presidente também declarou o compromisso de seu governo em progredir no caminho para consolidar o desenvolvimento econômico e social do Haiti e solicitou que, mediante essa promessa, a ONU considerasse a extensão do mandato da MINUHA por mais alguns meses, principalmente para que houvesse continuidade no programa de desarmamento e auxílio à “inexperiente” Polícia Nacional Haitiana. Finalizando a carta, o presidente René Garcia Préval realçou que a ONU considerasse seu pedido e que a retirada das tropas da MINUHA fosse gradual.

Em fevereiro, a MINUHA já havia dividido administrativamente o controle do país em duas áreas: região centro/sul e região norte. As patrulhas ocorriam nas redondezas de Porto Príncipe e Cap Haïtien. Até 15 de março, com a retirada do contingente militar dos Estados Unidos e do Paquistão, a presença militar no Haiti era de 2.700 homens. Progressivamente, este número também foi diminuído até o fim do mandato da MINUHA em 30 de junho de 1996.

Percebemos que o conflito no Haiti exigiu habilidade da ONU para lidar com problemas relacionados à instabilidade e à insegurança e que dificilmente essa conjuntura se resolveria rapidamente. Além de organizar eleições, a MINUHA concentrou-se em soluções imediatas para os problemas de segurança pública oriundos de um passado de instabilidade política, governos autoritários, extrema pobreza e violações de direitos humanos. Estabilizar o país e prover segurança foi um grande desafio para a ONU. A tentativa de superar esse

¹⁹³ S/1996/99. Disponível em: <<http://www.undemocracy.com/S-1996-99.pdf>>. Acesso em: 18/07/2008.

contexto iniciou-se com a força multinacional e continuou com a MINUHA, que garantiu razoavelmente a ordem pública quando a mesma poderia voltar a ser caótica em parâmetros haitianos.

O trabalho da ONU em conflitos intra-estatais sempre visou metas pontuais, pois não é presumível mudar a história e o contexto de um país em períodos curtos de operação militar. Por outro lado, era possível que com operações militares pudessem cessar hostilidades, resultando em um patamar mínimo no qual o país futuramente pudesse resolver seus problemas de maneira autônoma.

O primeiro passo do cumprimento dessa etapa no Haiti foi afastar as autoridades militares do poder e restabelecer o governo constitucional. Posteriormente, foi necessário dar auxílio para que as eleições ocorressem e prover segurança ao governo de Aristide. Como os problemas de segurança no país estavam relacionados ao contexto interno, o CS deu ênfase na criação da Polícia Nacional Haitiana, mas a condução do treinamento visou formar policiais em um período muito curto. A lei que criou a polícia civil do Haiti foi aprovada pelo parlamento em 30 de novembro de 1994 e promulgada pelo presidente no dia 23 de dezembro do mesmo ano¹⁹⁴. Os candidatos que integraram a Polícia Nacional Haitiana já estavam sendo registrados e selecionados a partir do momento em que a lei foi aprovada.

A Academia de Polícia do Haiti foi inaugurada em 03 de fevereiro de 1995¹⁹⁵ fruto do acordo bilateral entre Haiti e Estados Unidos. Os poucos candidatos registrados (375) estavam aptos para iniciar o curso de quatro meses promovido pelo Programa Internacional de Assistência e Treinamento Investigativo Criminal Internacional, em 30 de janeiro de 1995, em parceria com instrutores de mais três países: Canadá, França e Noruega. A previsão era a de que em junho de 1995 já estivesse formada a primeira turma. Gradualmente, aqueles que passassem pelo treinamento oferecido iriam compor a Polícia Nacional Haitiana. O objetivo era substituir gradualmente a FISP pela PNH.

Em 12 de junho de 1995, a primeira turma da PNH estava formada. O primeiro grupo de 361 cadetes se juntou aos 48 policiais haitianos treinados no Canadá e assumiram o Departamento do Norte e capital. O segundo grupo de 357 cadetes assumiu o Departamento de Artibonite e capital em 10 de julho. À medida que se formavam policiais da PNH, em igual proporção era diminuído o número de integrantes da FISP. A meta era que o treinamento dos policiais fosse acelerado para que até fevereiro de 1996 houvesse 6 mil policiais.

¹⁹⁴ S/1994/46, parágrafo 53.

¹⁹⁵ S/1995/305, parágrafo 17.

Nesse sentido, o relatório publicado em 06 de novembro de 1995¹⁹⁶ apontou que uma turma de 1450 cadetes policiais estava sendo treinada nos Estados Unidos para que o mandato da MINUHA se encerrasse em fevereiro de 1996 com o número de policiais previsto. Embora houvesse empenho para que a expectativa numérica fosse alcançada, a Secretaria Geral admitiu que houve “registros de incidentes de abuso de autoridade e uso desproporcional da força”¹⁹⁷ por parte dos policiais formados.

Certamente, o treinamento oferecido buscou preparar a PNH para assegurar a ordem pública. No entanto, o que o relatório de fevereiro de 1996 da Secretaria Geral buscou enfatizar era que o treinamento para a PNH foi insuficiente. Para isso, o secretário-geral recomendou que houvesse outra operação de manutenção de paz da ONU para concentrar-se no preparo mais adequado a força policial haitiana.

Desta maneira, em 29 de fevereiro de 1996, o CS autorizou que a MINUHA permanecesse no Haiti até 30 de junho de 1996¹⁹⁸ com o número de tropas reduzido. Posteriormente, a resolução 1063 do CS publicada em 28 de junho de 1996¹⁹⁹ aprovou que outra operação de manutenção de paz fosse enviada ao Haiti para auxiliar o governo haitiano na profissionalização das forças policiais e na manutenção de um ambiente seguro e estável, para que o treinamento da Polícia Nacional Haitiana obtivesse êxito até 30 de novembro de 1996. O contingente militar (600) e policial (300) foi mais enxuto que o contingente da MINUHA. Porém as deliberações para essa operação também eram mais pontuais. A partir desse momento, a ONU acreditava que o Haiti tinha o desafio de promover a própria estabilização e solidificar suas instituições políticas, caminhando, no que consta corriqueiramente nos relatórios da Secretaria Geral, para construir e concretizar a “democracia pacífica”.

¹⁹⁶ S/1995/922, parágrafo 18.

¹⁹⁷ S/1995/922, parágrafo 19.

¹⁹⁸ S/RES/1048 disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/049/47/PDF/N9604947.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20/08/2008.

¹⁹⁹ S/RES/1063. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/515/30/PDF/N9351530.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20/08/2008.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, devemos considerar que a operação de manutenção de paz da ONU enviada ao Haiti fez parte de um contexto no qual a ONU buscou solucionar conflitos que, em maioria eram intra-estatais, procurando apaziguar regiões de conflito no pós-Guerra Fria. Tais ações visaram conter a escalada de conflitos para que futuramente estes não resultassem em guerras que desestabilizassem o sistema internacional.

O alargamento da agenda de segurança teve o intuito de determinar quais seriam as novas ameaças desse novo contexto mundial para as quais a ONU deveria estar atenta. Assim, coube à interpretação do CS decidir quais conflitos representavam ameaças à paz e à segurança internacionais, bem como determinar o mandato de operações de manutenção de paz.

Podemos afirmar que após algumas operações de manutenção de paz ter o cumprimento do mandato dificultado e, principalmente, após as imagens dos soldados norte-americanos mortos na Somália terem sido divulgadas, o CS decidiu que o uso da força deveria ser empregado em conflitos de alto nível de periculosidade, nos quais as medidas pacíficas de solução de controvérsias não foram suficientes para conter hostilidades. Assim, evitou que houvesse fatalidades com funcionários e contingente da ONU. Sobre essa mudança, e como medida efetiva adotada na crise haitiana, o CS aprovou a resolução 940.

A crise haitiana apresentava elementos que estavam em sintonia com o cenário desenhado pela ONU e pela OEA no qual a transição de regimes autoritários de governo para regimes democráticos na América Central e Caribe deveria ser incentivada para estabilizar a região após as instabilidades da década de 80. Entretanto, o caso haitiano mostrou ter particularidades quando comparado aos demais países do entorno caribenho. Certamente como ocorreu em outros países, a década de 80 também foi de grande instabilidade interna no Haiti, onde o regime autoritário de governo parecia insustentável. Porém, recordamos que os presidentes duvalieristas não eram membros das *Gendarmerie d’Haïti*, logo, não foram governos militares como em outros países da América Central e Caribe, embora a sustentação do regime fosse assegurada por eles. Após a saída de Jean-Claude em 1986, observamos consecutivos golpes militares que evidenciaram a falta de unidade e o caráter político que caracterizaram as FADH em 1987. Nesse contexto, a organização de eleições foi a alternativa mais viável para estabilizar o país, embora percebamos que a organização das eleições pelos haitianos não obteve êxito.

Em 1989, vimos mais uma vez um acontecimento que evidenciou a intervenção dos interesses norte-americanos na condução política do país, quando o presidente tenente-general Prosper Avril foi chamado à embaixada dos Estados Unidos e, depois de lá, retirou-se do país. A presidente que o substituiu, Ertha Pascal Trouillot, facilitou o processo para que as eleições monitoradas pela ONU e pela OEA ocorressem em 1990. Porém, o resultado das eleições não foi aquele desejado pela elite mulata haitiana, nem pelos Estados Unidos, pois o candidato apoiado por eles, Marc Bazin, não venceu as eleições.

Como presidente, Jean-Bertrand Aristide foi bastante audacioso ao utilizar-se do discurso da Assembléia Geral da ONU para enfrentar os interesses do país vizinho ao norte e ao confrontar os tradicionais interesses da elite haitiana. Não obstante, o golpe militar que o depôs simbolizou mais uma vez que o presidente do Haiti que não conseguisse visualizar e equilibrar os interesses internos e externos não permaneceria no poder.

Com as autoridades militares no poder resistentes a cumprirem acordos e negociações mediadas pela OEA, visualizamos a conseqüente violação dos direitos humanos e o fluxo migratório de haitianos para os países vizinhos. Aqui sabemos que a crise de representatividade política foi o resultado dos longos anos em que não houve um governo voltado aos interesses para consolidar uma nação e instituições políticas sólidas que proporcionassem estabilidade ao país, mas sim, governos voltados a beneficiar somente alguns setores da sociedade haitiana. A violação dos direitos humanos foi a resposta das autoridades militares haitianas aos movimentos de oposição que atingiram também civis que não participavam da vida política do país. Conseqüentemente, o intenso fluxo migratório foi proporcional ao desespero daqueles que viram na fuga a alternativa para não sofrer represálias ou até mesmo para não perder suas vidas.

A crise haitiana, logo, apresentava semelhanças com os conflitos intra-estatais do continente africano para os quais a ONU enviou operações de manutenção de paz: instabilidade de instituições políticas, histórica centralização de poder, crises que implicavam em violações de direitos humanos e fluxos migratórios que desestabilizavam a região. Ao mesmo tempo em que notamos essas semelhanças, sabemos que o mandato da MINUHA não focou a questão humanitária, como habitualmente ocorreu em algumas operações de manutenção de paz da ONU enviadas aos países africanos. A questão a ser resolvida no Haiti não implicou em mandatos do CS nos quais houvesse preocupação em agir militarmente para sanar questões humanitárias.

O mandato revisado da MINUHA buscou assegurar a “restauração democrática” do presidente que não permaneceria no poder sem a presença de tropas internacionais da ONU.

Além disso, o mandato da MINUHA também cumpriu com a organização das eleições municipais, legislativas e presidenciais, além do foco dado ao treinamento da Polícia Nacional Haitiana para que a mesma garantisse futuramente a ordem e a segurança públicas.

Questionamos qualitativamente o processo de como essas metas foram atingidas e atribuímos grande responsabilidade pelo cumprimento do mandato da MINUHA, bem como pela condução dos processos de negociação até o envio da força multinacional, aos Estados Unidos. Por se tratar de uma região onde os interesses norte-americanos prevalecem, com exceção de Cuba, dificilmente o desenrolar da crise haitiana não teria forte influência dos Estados Unidos.

Acrescentamos que não houve profissionalização das FADH, mas sim o tímido treinamento de integrantes que compuseram o exército do Haiti. Desconfiamos da veracidade das informações apresentadas nos relatórios da Secretaria Geral que argumentaram que a profissionalização das FADH foi um ponto do mandato da MINUHA revisado, pois não havia forças armadas para profissionalizar quando a força multinacional desembarcou.

No momento que a resolução 867 foi aprovada, o CS considerou que seria importante profissionalizar as FADH a fim de evitar que futuramente as mesmas interferissem na vida política e democrática do país. Porém, ao constatarem que não haveria colaboração das autoridades militares do Haiti na resolução do conflito, inferimos que a ONU considerou não ser sensato profissionalizar uma força que poderia vir a se tornar futuramente uma ameaça à estabilidade democrática do país. A ONU considerou que era necessário agir em questões de segurança pública e de “consolidação democrática” para alcançar a estabilidade e segurança interna do país e, conseqüentemente, do Caribe. No entanto, salientamos que a ONU não alcançou objetivos nessa operação de manutenção de paz que também eram essenciais à estabilidade do país, mas que foram deliberados nas resoluções do CS de forma secundária: a recuperação da infra-estrutura e da economia e a reforma do sistema judiciário e administrativo.

Percebemos que a ONU atendeu às necessidades emergenciais e somente prorrogou o mandato da operação por razões de segurança interna e estabilidade para o novo governo, atendendo ao pedido de René Garcia Préval para que a MINUHA permanecesse por mais tempo no país. Posteriormente, a ONU deu atenção às forças de segurança pública ao observar que, ao fim do mandato da MINUHA, outra operação de manutenção de paz foi aprovada para profissionalizar as forças policiais. Desta maneira, entendemos que o CS abriu um precedente para que outras operações de manutenção de paz enviadas ao Haiti fossem aprovadas com a finalidade de assegurar a ordem pública.

Recordando as dificuldades da MINUHA e pensando nas responsabilidades da nova presidência, concluímos que haveria um grande desafio para que o próximo presidente pudesse governar o país e recuperá-lo da crise dos últimos anos. Salientamos também que o desejo da ONU de ver se concretizar uma “democracia pacífica” no Haiti estava bastante distante do que seria possível alcançar, pois as carências econômicas e sociais eram tão grandes que dificilmente o país conseguiria reerguer-se sozinho. Por outro lado, receber ajuda externa para a reconstrução do país implicaria em aceitar os moldes estabelecidos novamente pelos Estados Unidos para conseguir captar investimentos externos. No entanto, acreditamos que com a maioria dos cargos políticos ocupados pela plataforma Lavalas, e sabendo do tradicional histórico que fez surgir o movimento social, era bastante improvável que a política haitiana se mobilizasse para receber esse tipo de ajuda externa, logo, o policiamento viria como alternativa para remediar as questões da segurança pública. Em longo prazo, a estabilidade do país estaria ameaçada, caso os representantes políticos haitianos, com o auxílio da comunidade internacional, não empenhassem demasiado esforço para a reconstrução física e administrativa do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABOTT, Elizabeth. Haiti: The Duvaliers and Their Legacy. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1988.

ANNAN, Kofi A. “Challenges of the New Peacekeeping”. In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). Peacemaking and peacekeeping for the new century. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

ARISTIDE, Jean-Bertrand. Todo Homem é um Homem. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

_____. In the Parish of the Poor: Writings from Haiti. Maryknoll: Orbis Books, 1990.

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BAGLEY, Bruce Michael. Contadora: The Failure of Diplomacy. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Flórida, v.28, n.3, outono de 1986.

BALLARD, John R. Upholding Democracy: The United States Military Campaign in Haiti, 1994-1997. Westport: Praeger, 1998.

BERCOVITCH, J. “Mediation in International Conflict: An Overview of Theory, A Review of Practice”. In: ZARTMAN W.; RASMUSSEN, L. (eds). Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques. Washington: United States Institute of Peace Press, 1997.

BERGER, Mark T. The Reconquest of Central America: Latin American Studies and the Transition to Democracy, 1979-1990. Latin American Perspectives, Riverside, v.24, n.1, janeiro de 1997.

BERMAN, Frank. “The authorization model: Resolution 678 and its effects”. In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

BOBROW, Davis B.; BOYER, Mark A. Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations. Journal of Conflict Resolution, Nova Iorque, v.41, n.6, dezembro de 1997.

BOUTROS-GHALI, B. “Peacemaking and Peacekeeping for the New Century”. In: Peacemaking and peacekeeping for the new century. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

BROWN, Michael E. "The Causes of Internal Conflict". In: BROWN, Michael E.; COTÉ, Owen R. Jr.; LYNN-JONES, Sean M.; MILLER, Steven E. (eds). Nationalism and Ethnic Conflict. Cambridge: The MIT Press, 2000.

BROWN, Michael E; OUDRAAT, Chantal de J. "Internal Conflict and International Action: An Overview". In: Nationalism and Ethnic Conflict. Cambridge: The MIT Press, 2000.

BUSTANI, José Maurício. A ONU e as operações de paz. Revista Humanidades, Brasília, v.11, n.39, 1995.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. Em Nome da Democracia: a OEA e a crise haitiana – 1991-1994. Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre de Gusmão: Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CARDOSO, Afonso José Sena. O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre Gusmão: Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CHOMSKY, Noam; FARMER, Paul; GOODMAN, Amy. Getting Hati right this time: the U.S. and the coup. Monroe: Common Courage Press, 2004.

COOPER, Donald B. The Withdrawal of the United States from Haiti, 1928-1934. Journal of Inter-American Studies, Flórida, v.5, n.1., janeiro de 1963.

COUSENS, Elizabeth M. "Conflict Prevention". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

_____.; KUMAR, Chetan; WERMESTER, Karin. Peacebuilding as politics: cultivating peace in fragile societies. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2001.

DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA. Basic Facts about the United Nations. Nova Iorque: ONU, 1995.

DIEDERICH, Bernard; BURT, Al. Papa Doc & The Tontons Macoutes. Princeton: Markus Wiener Publishers, 2005.

DOMINGUEZ, Jorge I. US-Cuban Relations in the 1980s: Issues and Policies. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Flórida, v.27, n.1, fevereiro de 1985.

DOYLE, Michael W. "Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping". In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). Peacemaking and peacekeeping for the new century. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

DRUCKMAN, Daniel, et al. Evaluating PeaceKeeping Missions. Mershon International Studies Review, Lederach, v. 41, n. 1, maio 1997.

EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David. "Haiti". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

FARMER, Paul. The Uses of Haiti. Monroe: Common Courage Press, 2006.

FERGUSON, James. Papa Doc, Baby Doc: Haiti and the Duvaliers. Willinston: Paperback, 1988.

FERGUSON, James. The Dominican Republic: beyond the lighthouse. Londres: Latin America Bureau, 1956.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre Gusmão: Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

FOX, Gregory. "Democratization". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

FRANCO, Andrés. "Armed NonState Actors". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

GHALI, Boutros B. "Peacemaking and Peacekeeping for the new century". In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). Peacemaking and peacekeeping for the new century. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

GIRARD, Philippe. Clinton in Haiti: the 1994 U.S. invasion of Haiti. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2004.

HAGGERTY, Richard A (ed). Dominican Republic and Haiti : country studies. Washington: Federal Research Division, Library of Congress, 1991.

HARBOTTLE, Michael (ed). The Peacekeeper's Handbook. Nova Iorque: Pergamon Press & International Peace Academy, 1984.

HERZ, M.; HOFFMANN, A.R. "Segurança Coletiva". In: Organizações Internacionais: Histórias e Práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HULTON, Susan C. "Council Working Methods and Procedure". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

JAMES, Alan. Peacekeeping in International Politics. Londres: Macmillan Academic and Professional Ltd & International Institute for Strategic Studies, 1990.

JAMES, C.L.R. The Black Jacobins. Londres: Allison and Busby, 1980.

JOHNSON, Kevin R. The Haitian Refugee Crisis: A Closer Look. Georgetown Immigration Law Journal. Washington, v.7, n.1, março de 1993.

KNIGHT, Franklin W. In the Caribbean: the Genesis of a Fragmented Nationalism. Nova Iorque: Oxford, 1978.

LOESCHER, Gilbert; SCANLAN, John. Human Rights, U.S. Foreign Policy, and Haitian Refugees. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Flórida, v.26, n.3, agosto de 1984.

LUARD, E. "The Crisis over Peace-keeping Costs". In: A History of the United Nations. Londres: Macmillan, 1989.

MAHBUBANI, Kishore. "The Permanent and Elected Council Members". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

MALONE, David. Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti 1990-1997. Nova Iorque: Oxford, 1998.

_____; EINSIEDEL, S. von. "Haiti". In: United Nations Interventionism 1991-2004. BERDAL, M.; ECONOMIDES, S.(ed). Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

MARTIN, Ian. "Haiti: Mangled Multilateralism". Foreign Policy, Washington, n.95, 1994.

_____. "Haiti: International Force or National Compromise?" Journal of Latin American Studies, Flórida, v.31, n.3, outubro de 1999.

McCOUBREY, H.; MORRIS, J. "The Concept of Collective Security". In: Regional Peacekeeping in the Post-Cold War Era. Londres: Kluwer Law International, 2000.

MINTZ, Sydney W. Can Haiti Change? Foreign Affairs, Washington, v.74, n.1, janeiro-fevereiro de 1995.

MITCHELL, Christopher. U. S. Policy toward Haitian Boat People, 1972-93. Annals of the American Academy of Political and Social Science, v.534, Strategies for Immigration Control: An International Comparison, julho de 1994.

- MORRELL, James. The Governors Island Accord on Haiti. International Policy Report, Washington, v.7, n.3, setembro de 1993.
- MORTIMER, E. "Under What Circumstances Should the UN Intervene Militarily in a "Domestic" Crisis?" In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (eds). Peacemaking and peacekeeping for the new century. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- NEACK, Laura. UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? Journal of Peace Research, Oslo, v.32, n.2, maio de 1995.
- NICHOLLS, David. From Dessalines To Duvalier: Race, Colour and National Independence in Haiti. New Brunswick, NJ: Rutgers Univ. Press, 1998.
- O'NEIL, William G. The Roots of Human Rights Violations in Haiti. Georgetown Immigration Law Journal, Washington, v.7, n.1, março de 1993.
- PELLUZZO, Ralph. Plunging into Haiti: Clinton, Aristide, And the Defeat of Diplomacy. ADST-DACOR Diplomats and Diplomacy Book University, 2006.
- PERUSSE, Roland. Haitian Democracy Restored: 1991-1995. Nova Iorque: University Press of America, 1995.
- POSNER, Walter H. American Marines in Haiti. The Americas, San Diego, v.20, n.3, janeiro de 1964.
- PREVOST, Gary. "Cuba and Nicaragua: a special relationship?" In: Latin American Perspectives, v. 17, n.3, The Sandinista Legacy: The Construction of Democracy. Riverside: verão 1990.
- RENDA, Mary A. Taking Haiti: Military Occupation and the Culture of U.S. Imperialism, 1915-1940. New Baskerville: University of North Carolina Press, 2001.
- ROBERTS, Adams. "The Use of Force". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- SCHMIDT, Hans. The United States Occupation of Haiti, 1915-1934. New Brunswick: Rutgers University Press, 1995.
- SEITENFUS, Ricardo. Haiti: A Soberania dos Ditadores. Porto Alegre: Solivros, 1994.
- STOTZKY, Irwin P. Silencing the Guns in Haiti: the promise of deliberative democracy. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

SWENEY, John. Stuck in Haiti. Foreign Affairs, Nova Iorque, n.102, 1996.

UNCETA, José Antonio Perea. Las nuevas características de las operaciones de cascos azules de las Naciones Unidas. Anuario Jurídico y Económico Escorialense. Disponível em: <<http://www.rcumariacristina.com/ficheros/04%20Jose%20Antonio%20Perea.pdf>>.

VERA, Fernando Harto. Los procesos de negociaciones de paz en America Central. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1991.

WALL, James A.; DRUCKMAN, Daniel. Mediation in Peacekeeping Missions. Journal of Conflict Resolution, Nova Iorque, v.47, n.5, outubro de 2003.

WEISS, Thomas G. "The Humanitarian Impulse". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

WESCHLER, Joanna. "Human Rights". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

WILENTZ, Amy. The Rainy Season: Haiti since Duvalier. London: Jonathan Cape, 1989.

WILLIAMS, Eric. From Columbus to Castro: The History of the Caribbean, 1492-1969. London: Andre Deutsch, 1970.

Documentos da ONU

ASSEMBLÉIA GERAL:

A/RES/43/4
 A/RES/45/2
 A/RES/45/231
 A/RES/46/7
 A/RES/46/138
 A/RES/47/11
 A/RES/47/20A
 A/RES/47/20B
 A/RES/47/908

CONSELHO DE SEGURANÇA:

S/RES/841 (1993)
 S/RES/861 (1993)
 S/RES/862 (1993)
 S/RES/867 (1993)

S/RES/873 (1993)
S/RES/875 (1993)
S/RES/905 (1994)
S/RES/917 (1994)
S/RES/933 (1994)
S/RES/905 (1994)
S/RES/940 (1994)
S/RES/944 (1994)
S/RES/948 (1994)
S/RES/964 (1994)
S/RES/975 (1995)
S/RES/1007 (1995)
S/RES/1048 (1996)
S/RES/1063 (1996)

RELATÓRIOS DA SECRETARIA-GERAL:

S/1994/54
S/1994/593
S/1994/742
S/1994/765
S/1994/828
S/1994/828/Add.1
S/1994/871
S/1994/1012
S/1994/1143
S/1994/1180
S/1994/1322
S/1995/46
S/1995/46/Add.1
S/1995/305
S/1995/614
S/1995/922
S/1996/112
S/1995/416
S/1995/416/Add.1
S/1995/416/Add.1/Rev.1
S/24340

Documentos da OEA

Relatórios Anuais 1993-1996 do Comitê Inter-americano de Direitos Humanos
Primeiro Relatório Trimestral do Secretário-Geral sobre a situação no Haiti, em conformidade com a
resolução AG/RES. 2147 (XXXV-O/05)
AG/RES. 1117 (XXI-0/91).
MRE/RES 1/91
MRE/RES 2/91
MRE/RES 3/92
MRE/RES 4/92
MRE/RES 5/93

Outros documentos

Carta das Nações Unidas
Uma Agenda para a Paz
Suplemento de Uma Agenda para a Paz
Dez regras de conduta pessoal para os capacetes azuis
Repertório de Práticas do Conselho de Segurança (1993-1995).
Protocolo de Washington
Pacto de Nova Iorque
Acordo da Ilha dos Governadores
Constituição do Haiti de 1987
Acordo entre Carter/Jonassaint

Páginas na Internet

www.un.org
www.oas.org
www.ndu.edu
<http://www.hrw.org>
<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/index.html>
<http://www.usdoj.gov/criminal/icitap>
<http://www.index.forces.gc.ca/Search.aspx?language=en-CA&Screen=Basic>
www.hrw.org
www.whitehouse.gov
www.defense.gouv.fr

ANEXOS

ANEXO A

Governantes do Haiti (1804-1996)

Nome	Período de Governo	Exercício do mandato
Jean-Jacques Dessalines	1804-1806	não concluiu
Henri Christophe	1807-1820	não concluiu
Alexandre Pétion	1807-1818	faleceu em exercício
Jean-Pierre Boyer	1818-1843	não concluiu
Charles Herard	1843-1844	não concluiu
Philippe Guerrier	1844-1845	faleceu em exercício
Jean-Louis Pierrot	1845-1846	não concluiu
Jean-Baptiste Riche	1846-1847	faleceu em exercício
Faustin Soulouque	1847-1859	não concluiu
Fabre Geffrard	1859-1867	não concluiu
Sylvain Salnave	1867-1869	não concluiu
Nissage Saget	1870-1874	não concluiu
Michel Domingue	1874-1876	não concluiu
Boisrond Canal	1876-1879	não concluiu
Louis Felicite Salomon	1879-1888	não concluiu
F. Florvil Hyppolite	1889-1896	faleceu em exercício
Tiresias Simon Sam	1896-1902	não concluiu
Nord Alexis	1902-1908	não concluiu
Antoine Simon	1908-1911	não concluiu
Cincinnatus Leconte	1911-1912	não concluiu
Tancrede Auguste	1912-1913	não concluiu
Michel Oreste	1913-1914	não concluiu
Oreste Zamor	1914	não concluiu
J. Davilar Theodore	1914-1915	não concluiu
J. Vilbrun Guilaume Sam	1915	não concluiu
Philippe Dartiguevene	1915-1922	não concluiu
Louis Borno	1922-1930	não concluiu
Stenio Vincent	1930-1941	não concluiu
Elie Lescot	1941-1946	não concluiu
Dumarsias Estime	1946-1950	não concluiu
Paul Magloire	1950-1956	não concluiu
Joseph N. Pierre-Louis	1956-1957	não concluiu
François Sylvain	1957	não concluiu
Daniel Fignole	1957	não concluiu
François Duvalier	1957-1971	faleceu em exercício
Jean-Claude Duvalier	1971-1986	não concluiu
Henri Namphy	1986-1988	não concluiu
Leslie Manigat	1988	não concluiu
Henri Namphy	1988	não concluiu
Prosper Avril	1988-1989	não concluiu
Ertha Pascal-Trouillot	1989-1990	não concluiu
Jean-Bertrand Aristide	1991	não concluiu
Emile Jonassaint	1991-1994	não concluiu
Jean-Bertrand Aristide	1994-1995	cumpriu sob regras da ONU

ANEXO B

O acordo entre Carter/Jonassaint

1. A razão deste acordo é encorajar a paz no Haiti, evitar a violência e derramamento de sangue, promover liberdade e democracia e moldar uma relação de benefícios mútuos entre os governos, pessoas e instituições do Haiti e dos Estados Unidos.
2. Para implementar esse acordo, os militares haitianos e as forças policiais irão trabalhar em próxima cooperação com a Missão Militar dos Estados Unidos. Essa cooperação, conduzida com respeito mútuo, durará até o período de transição necessário para assegurar instituições vitais para o país.
3. No intuito de colaborar pessoalmente com o sucesso desse acordo, certos oficiais militares das forças armadas haitianas estão consentindo uma aposentadoria antecipada e honrosa, de acordo com as disposições da resolução 917 e resolução 940 da ONU quando uma anistia geral for votada pelo legislativo no Parlamento do Haiti, em 15 de outubro de 1994, ou o quanto antes for possível. As partes desse acordo empenhar-se-ão para trabalhar com o Parlamento do Haiti para aprovar esta ação. Seus sucessores serão nomeados de acordo com a Constituição do Haiti e das leis militares em vigor.
4. As atividades militares da Missão Militar dos Estados Unidos serão coordenadas com o alto comando militar do Haiti.
5. O embargo econômico e sanções econômicas serão retiradas sem atraso de acordo com as resoluções das Nações Unidas, e as necessidades do povo haitiano serão atendidas o mais rápido possível.
6. As próximas eleições legislativas serão organizadas de maneira livre e democrática.
7. Fica entendido que o acordo acima está condicionado a aprovação do governo civil dos Estados Unidos e do Haiti.