

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V – MINISTRO ALCIDES CARNEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**BRUNO MÁRCIO PATRÍCIO MONTENEGRO**

**O ESTADO FRACASSADO E A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA:  
O CASO HAITIANO**

**JOÃO PESSOA – PB  
2010**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V – MINISTRO ALCIDES CARNEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**BRUNO MÁRCIO PATRÍCIO MONTENEGRO**

**O ESTADO FRACASSADO E A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA:  
O CASO HAITIANO**

**JOÃO PESSOA – PB  
2010**

**BRUNO MÁRCIO PATRÍCIO MONTENEGRO**

**O ESTADO FRACASSADO E A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA:  
O CASO HAITIANO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Elias David Morales Martinez

JOÃO PESSOA – PB  
2010

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

M777e Montenegro, Bruno Márcio Patrício.  
O Estado fracassado e a intervenção humanitária: o caso  
haitiano / Bruno Márcio Patrício Montenegro. – 2010.  
63f. : il. color.

Digitado.

Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em  
Relações Internacionais) – Universidade Estadual da  
Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas,  
2010.

“Orientação: Prof. Dr. Elias David Morales Martinez”.

1. Estado Fracassado. 2. Intervenção Humanitária. 3.  
Operação de Paz. I. Título.

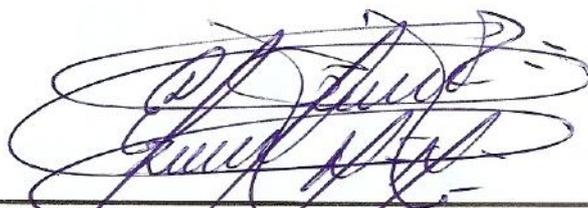
21. ed. CDD 341.728

**FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA**

**ALUNO(A): BRUNO MARCIO PATRICIO MONTENEGRO**  
**MATRÍCULA: 07152066-0**

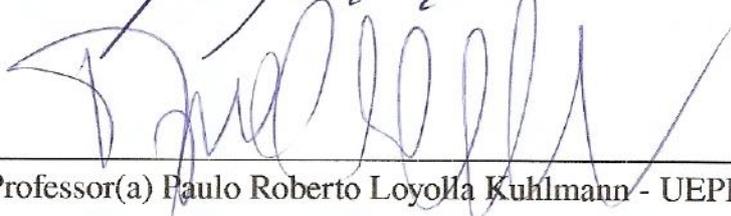
**Estado Fracassado e Intervenção Humanitária: o caso haitiano.**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba.



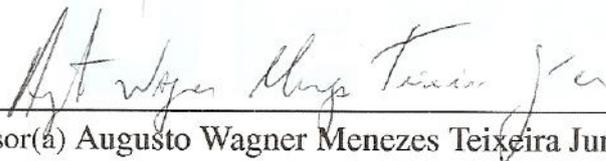
---

Professor(a) Elias David Morales Martinez (Orientador(a)) - UEPB



---

Professor(a) Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann - UEPB



---

Professor(a) Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior - UEPB

João Pessoa , 07 de dezembro de 2010.

## DEDICATÓRIA

À minha família,  
o maior presente que Deus me deu.  
DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus. À ele, minha eterna gratidão.

Aos meus pais, Suzana e Márcio, pelos valores ensinados, e pelo amor e apoio incondicional nas minhas decisões.

Aos meus avós, Otávio e Daluz, pelo carinho que sempre tiveram comigo.

À minha irmã, Bárbara, pela compreensão e ajuda nos momentos difíceis.

Em especial à toda minha família, minha bisavó, tios e tias, primos e primas, à quem dedico esta conquista.

À Universidade Estadual da Paraíba, por tornar possível a realização deste sonho.

Ao meu orientador, Prof. Elias David Morales Martinez, pela paciência, sugestões e críticas, que foram essenciais para a realização e conclusão deste trabalho. À ele, o meu muito obrigado.

Agradeço à todos os professores do Curso de Relações Internacionais desta universidade, especialmente à Raquel Melo, Cristina Pacheco, Sílvia Nogueira, Augusto Teixeira e Paulo Kuhlmann, que contribuíram nestes quatro anos com a minha formação acadêmica.

Aos funcionários da UEPB, pela atenção e presteza quando me foi necessário.

Aos meus colegas de turma e amigos, pela força que me deram e que, de uma forma ou outra, também contribuíram com minha formação, em especial Karen, Glória e Mariana, com quem compartilhei muitos momentos e experiências.

Beyond these mountains, more mountains!  
*Ditado popular haitiano*

## RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como principal objetivo analisar o conceito de “Estado fracassado” e a problemática da legitimidade da intervenção humanitária, examinando o caso haitiano e a tentativa da ONU em reconstruir o país. A ONU tem como uma de suas principais metas a manutenção da paz e segurança internacionais. As operações de manutenção da paz não estavam previstas na carta da ONU, mas representam hoje mecanismo essencial na busca desse objetivo. A comunidade internacional possui responsabilidade jurídica e moral neste processo, sendo essa intervenção legítima, já que a soberania não é algo absoluta. Uma das características do cenário internacional do pós-Guerra Fria é o considerável aumento dos conflitos intra-estatais. Alguns dos Estados acometidos por tais conflitos e por outros problemas, como, por exemplo, a fraqueza das instituições domésticas e a falta de capacidade institucional, constituem verdadeiros Estados falidos/fracassados ou colapsados. O Haiti apresenta atualmente os problemas descritos acima e abriga desde 2004 a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – MINUSTAH, que tem o objetivo de estabilizar a situação no país e reconstruir o Estado haitiano. Porém, já se passaram mais de dez anos desde que a ONU está presente no Haiti e o futuro do país ainda continua incerto. Quais os principais problemas enfrentados? A ONU e a comunidade internacional têm falhado nessa tarefa? Essas são algumas das questões que pretendemos responder com esta pesquisa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado Fracassado. Intervenção Humanitária. ONU. Operações de Paz. Haiti.

## **ABSTRACT**

This study is meant to examine the concept of "Failed State" along with the issue in the legitimacy of humanitarian intervention, by examining the case of Haiti and the UN's attempt to rebuild the country. Maintaining international peace and security is one of The UN's main goals. The peacekeeping operations were not foreseen in the UN charter, but now represent a key mechanism to achieve this goal. The international community has a moral and legal responsibility in this process, and this intervention is legitimate, now that sovereignty is not absolute. One feature of the international post-Cold War is the considerable increase in intra-state conflicts. Some of the states affected by such conflicts and other problems, such as the weakness of domestic institutions and lack of institutional capacity, are really failed or collapsed states. Haiti currently has such problems described above and houses since 2004 the Mission to the United Nations Stabilization in Haiti - MINUSTAH, which aims to stabilize the situation in the country and rebuild the Haitian State. The UN has held a presence in Haiti for more than ten years and the country's future is still uncertain. What are the main problems faced? How have the UN and the international communities failed in achieving these tasks? These are some of the issues we intend to answer with this research.

**KEYWORDS:** Failed State. Humanitarian Intervention. UN. Peacekeeping Operations. Haiti.

## **LISTA DE QUADROS**

|   |    |
|---|----|
| <b>QUADRO 1</b> - “Presidentes do Haiti, 1804 até o presente” ..... | 58 |
|---|----|

## LISTA DE SIGLAS

|           |   |
|-----------|---|
| EUA       | Estados Unidos da América                           |
| MINUSTAH  | Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti  |
| MIPONUH   | Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti  |
| OEA       | Organização dos Estados Americanos                  |
| OI        | Organização Internacional                           |
| OIG       | Organização Inter-Governamental                     |
| ONG       | Organização Não-Governamental                       |
| ONU       | Organização das Nações Unidas                       |
| PNH       | Polícia Nacional Haitiana                           |
| UNAMIR    | Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda |
| UNMIBH    | Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina    |
| UNMIH     | Missão das Nações Unidas no Haiti                   |
| UNOSOM II | Operação das Nações Unidas na Somália II            |
| UNPOL     | Polícia das Nações Unidas                           |
| UNSMIH    | Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti          |
| UNTMIH    | Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti      |
| URSS      | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas         |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>12</b> |
| <b>1 A EMERGÊNCIA DO ESTADO FRACASSADO</b> .....                 | <b>15</b> |
| 1.1 HISTÓRICO .....  | 15        |
| 1.2 DEFINIÇÃO DO FENÔMENO .....                                  | 17        |
| <b>1.2.1 Variedade de Conceitos</b> .....                        | <b>19</b> |
| 1.3 CAUSAS .....   | 21        |
| 1.4 PREVENINDO E RECONSTRUINDO OS ESTADOS FRACASSADOS .....      | 22        |
| <b>2 INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA</b> .....                           | <b>24</b> |
| 2.1 UMA ABORDAGEM NORMATIVA/CONSTRUTIVISTA.....                  | 24        |
| 2.2 INTERVENÇÃO OU AJUDA HUMANITÁRIA?.....                       | 27        |
| <b>2.2.1 Conceitualização</b> .....                              | <b>29</b> |
| 2.3 POR QUE INTERVIR? .....                                      | 31        |
| <b>3 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O CASO HAITIANO</b> ..... | <b>34</b> |
| 3.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU .....                             | 35        |
| 3.2 HAITI: DE PÉROLA DO CARIBE À NAÇÃO FRACASSADA.....           | 38        |
| <b>3.2.1 Contexto Histórico</b> .....                            | <b>40</b> |
| <b>3.2.2 A Reconstrução do Estado Haitiano</b> .....             | <b>45</b> |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....   | <b>51</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....                          | <b>54</b> |
| <b>ANEXOS</b> .....  | <b>58</b> |

## INTRODUÇÃO

Os processos de descolonização que se iniciaram após a Segunda Guerra Mundial deram origem à novos Estados independentes, membros agora da comunidade internacional. Esses Estados foram reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) como atores dotados de soberania e vontade própria, definidores de seu futuro político, social e econômico.

Contudo, a história revela que alguns desses Estados iriam enfrentar algumas dificuldades traçadas pelos anos de colonização que passaram sob o domínio de suas metrópoles. Muitos deles não possuíam as condições mínimas para assegurarem os direitos mais básicos de seus cidadãos. Eram frequentemente aterrorizados por conflitos civis, étnicos e políticos, que revelavam que algo estava errado, fazendo-nos questionar: será mesmo que esses Estados eram soberanos?

Pensava-se que o fim da Guerra Fria traria conseqüentemente o fim dos conflitos internos nos Estados recém-independentes, mas não foi o que aconteceu. A percepção, originada no pós-11 de Setembro, de que esses problemas podiam se espalhar por todo o mundo, trouxe para a comunidade internacional a preocupação de como resolvê-los.

Porém, se estamos diante de Estados fracos, fracassados ou colapsados, que não conseguem se manter sozinhos, e se temos uma preocupação com os problemas que eles podem trazer para toda a comunidade internacional, de quem é a função de reconstruir tais Estados? É lícito apoiar a intervenção externa em nome da (re)construção de um Estado? E, por outro lado, existe uma responsabilidade internacional em reconstruir tais Estados?

O fim da Guerra Fria originou mudanças para o sistema internacional, tanto nas relações políticas e econômicas quanto sociais. Acarretou mudança também no conceito de segurança internacional, que passa a envolver temas como direitos humanos e meio ambiente. De acordo com a teoria construtivista, esse entendimento de que, por exemplo, a violação dos direitos humanos é uma questão de segurança internacional, deriva da noção de que tudo faz parte de um mundo intersubjetivo.

Se vivemos em um mundo intersubjetivo, onde normas, regras e práticas são compartilhadas, vivemos em uma sociedade internacional, e se vivemos em uma sociedade internacional, possuímos obrigações e tarefas comuns. Normas, regras e práticas mudam com o tempo. Por exemplo, se a soberania era vista antes como um princípio absoluto, não o é mais hoje.

A soberania possui responsabilidades como qualquer outra instituição. Se ela não supre mais essas responsabilidades, ela deixa de existir, argumenta Onuf (1995). Se o principal empecilho que impede uma ingerência externa deixa de existir, alguns Estados correm o risco de sofrerem uma intervenção internacional. Por isso, ela deve ser reconhecida se for a favor da ajuda humanitária e estiver de acordo com o bem comum. Ela pode ainda ser legitimada se estiver em consonância com a justiça, assumindo a cooperação internacional um importante papel nesse campo.

A ONU tem realizado importantes políticas na busca de manter a paz e segurança internacionais. As operações de manutenção da paz, por exemplo, foram criadas com esse objetivo. As operações multidimensionais criadas no pós-Guerra Fria, por atuarem em conflitos intra-estatais, possuem ainda um objetivo mais amplo. Às vezes, a paz não existe para mantê-la, precisa-se construí-la. Quando o contexto não permite construí-la, precisamos impô-la.

O Haiti enfrenta hoje diversos problemas sociais, políticos e econômicos que assolam toda a população e que, de certa forma, põem o país em uma posição de destaque no cenário internacional. A ONU tem tentado resolver esses problemas desde muito tempo, mantendo ainda uma operação naquele Estado desde 2004, a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – MINUSTAH, que objetiva, segundo o seu mandato presente na Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU, acabar com o conflito, evitando a sua reincidência, e ainda reconstruir o Estado haitiano. Nosso objetivo com este trabalho consiste em analisar o conceito de “Estado fracassado” e a problemática da legitimidade da intervenção humanitária, examinando o caso haitiano e a tentativa da ONU em reconstruir o país.

No primeiro capítulo analisamos o conceito de “Estado fracassado”. Procuramos entender principalmente a definição do fenômeno, a sua emergência, causas e conceitos. No segundo capítulo debatemos acerca da problemática da intervenção humanitária, a partir de uma abordagem normativa/construtivista. Por fim, no terceiro e último capítulo, examinamos o caso haitiano e o papel da ONU na busca de manter a paz e segurança internacionais. Concluimos que a ação dessa organização no país precisa ser muito mais do que apenas uma ação de caráter humanitário, mas de verdadeiramente reconstruir o país.

O terremoto que ocorreu no início do ano de 2010 no Haiti, novamente mostrou o país ao mundo, desta vez por causa de uma tragédia natural. Um país marcado pela exploração e desigualdade, que conta atualmente com a ajuda internacional para se manter “vivo” e sair do desastre, que para alguns, ainda não terminou. Esta é a primeira relevância e justificativa para este trabalho: a atualidade do problema.

Este trabalho também é resultado de um grande interesse pessoal, pois o tema tem despertado já há algum tempo uma profunda admiração e vontade de segui-lo estudando e pesquisando, prosseguindo com a realização de trabalhos na área, como foi a participação, na qualidade de aluno bolsista, do Projeto de Pesquisa “O papel das operações de paz da ONU na construção de estados pós-conflito: implicações para a consolidação da paz nos cenários domésticos e para a segurança internacional”, financiado pela UEPB/CNPQ, cota 2009/2010, orientado pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Raquel B. C. Leal de Melo.

A metodologia utilizada neste trabalho, quanto à obtenção de informações, foi a pesquisa bibliográfica, com base nas principais publicações da área. A abordagem foi do tipo qualitativa por não utilizar dados estatísticos no centro da análise e por permitir uma maior interação entre a observação e a teoria. Assim, debatemos acerca do conceito de Estado Fracassado e da legitimidade da intervenção humanitária, analisando o caso haitiano e o papel da ONU em busca da manutenção da paz e segurança internacionais.

Realizamos ainda uma pesquisa explicativa, na tentativa de revelar a importância do tema estudado, e também pelo fato desse tipo de pesquisa ter, segundo Gil (2002, p. 42), “como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Esse é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”. Também utilizamos da pesquisa documental pelo fato de parte da bibliografia deste trabalho ser formada por documentos primários, produzidos por alguns órgãos das Nações Unidas e que, portanto, ainda não receberam um tratamento analítico.

## CAPÍTULO 1

### 1 A EMERGÊNCIA DO ESTADO FRACASSADO

#### 1.1 Histórico

O fim da II Guerra Mundial foi sucedido pela intensificação dos processos de descolonização no mundo, principalmente na Ásia e África, fazendo surgir novos Estados independentes. Um importante fator nesse processo foi a idéia da autodeterminação dos povos, a qual afirma que todo povo tem o direito de se autogovernar, e que já vinha ganhando força no meio internacional desde o fim da I Guerra Mundial.

Além disso, existia uma forte pressão política internacional a favor da descolonização, que passou a ocupar os debates dentro da Organização das Nações Unidas (ONU). Conforme Robert Jackson (1996, p. 82), *“the right to independence and the corresponding duty to decolonize was installed as an international categorical imperative following the second world war and by 1960 it was the unchallenged and unchallengeable declaration of the United Nations”*<sup>1</sup>.

Como resultado dessa forte pressão política internacional, em 1960 a Assembléia Geral da ONU aprovou a “Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais”<sup>2</sup>, na qual proclamava a urgente necessidade de pôr um fim ao colonialismo e suas manifestações, afirmando que todo povo tem o direito de livre determinação e, desse modo, “determinam livremente sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”.

Conforme Jackson (1996, p. 83),

*The pressures for transferring sovereignty were to an increasing extent international and principled. The postwar era witnessed an anti-colonial ideology expressed with growing conviction by the annually enlarging number of newly enfranchised states who, as Peter Calvocoressi wrote at the time, “are weak but not meek”*<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Tradução livre: “O direito à independência e o correspondente dever em descolonizar foi instaurado como um imperativo categórico internacional após a Segunda Guerra Mundial e em 1960 era uma declaração incontestada e indiscutível das Nações Unidas.”

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/dec60.htm>>. Acesso em: 18.10.2010

<sup>3</sup> Tradução livre: “As pressões para a transferência da soberania foram cada vez mais internacionais e baseadas em princípios. A era pós-guerra testemunhou uma ideologia anti-colonial expressada com crescente convicção pela ampliação anual do número de Estados recém emancipados que, como escreveu Peter Calvocoressi naquele tempo, ‘são fracos mas não submissos’”.

Assim, ainda segundo Jackson (1996), a independência tornou-se um direito de todos os povos, e o fim do colonialismo demandou o surgimento de novos regimes e práticas para lidar com os problemas dos novos Estados independentes.

Vale salientar que, como pano de fundo de toda essa questão, estava a disputa bipolar da Guerra Fria, entre os EUA e a URSS. De um lado, os EUA não podiam dar muito apoio aos processos de descolonização, pelo fato de alguns desses territórios pertencerem a seus aliados, nem podiam também negar o desejo de se aproximar desses novos Estados. Já a URSS via na aproximação à esses Estados recém independentes a chance de aumentar o número de aliados dentro das Nações Unidas.

É fato que as colônias recém independentes não tinham uma situação política e econômica muito boa e poucas tiveram sucesso, mas todas foram reconhecidas pela comunidade internacional e passaram a compor o quadro de membros das Nações Unidas. Desta forma, elas representavam de alguma forma interesse para as potências, em especial naquele momento, para os EUA e a URSS.

Em 1980 todos os processos de descolonização já estavam praticamente terminados. Para Monteiro (2006), o modo como esses processos foram realizados, dentro da disputa bipolar da Guerra Fria, ajuda a explicar o entendimento de que os conflitos internos nos novos países independentes estariam ligados à essa disputa. Ainda para o autor (2006, p. 10) “essa percepção levaria, no princípio da década de 1990, ao espanto causado pela persistência dos conflitos internos antes atribuídos à bipolaridade, apesar de terminada a disputa entre americanos e soviéticos [...]”.

Tais acontecimentos, aliados a alguns outros processos que se configuravam no sistema internacional, como a globalização, processos de integração regional, surgimentos de novos atores internacionais, entre outros, trouxeram à tona o debate acerca do papel do Estado no cenário internacional, inclusive dos novos Estados recém independentes.

Jackson (1996) assevera que os novos Estados independentes adquiriram os mesmos direitos e responsabilidades externas que os demais Estados soberanos, o que o autor denomina de “soberania jurídica”. Entretanto, faltava às ex-colônias as características institucionais dos Estados soberanos, definidas pelo direito internacional clássico, revelando assim uma limitada soberania empírica. *“They are still far from complete [...] and empirical*

*statehood in large measure still remains to be built. I therefore refer to them as ‘quasi-states’*<sup>4</sup>, afirma Jackson (1996, p. 21).

Essa idéia da existência jurídica e empírica do Estado, a qual Jackson se refere, é base para o conceito formulado pelo mesmo autor de “soberania positiva” e “soberania negativa”, em que a soberania positiva diz respeito à existência empírica do Estado, enquanto que a soberania negativa é baseada na existência apenas jurídica do mesmo. Esse pensamento foi precursor da idéia de fraqueza do Estado, objeto de estudo deste capítulo e cujo conceito será explanado no próximo tópico.

## 1.2 Definição do fenômeno

Foi dos estudos de Robert Jackson sobre a soberania dos Estados da comunidade internacional que, segundo Monteiro (2006), emergiram os marcos conceituais da literatura sobre os “Estados Falidos” ou “Estados Fracassados”<sup>5</sup>. A origem dessa definição remonta a década de 1980, porém ela tornou-se mais conhecida com o fim da Guerra Fria.

A descolonização e processos de independência da década de 70 e 80, junto com a derrocada da URSS, são considerados antecedentes históricos do conceito, por produzirem o aparecimento de Estados “fracos”. O fato da perda de exclusividade do Estado como único ator no cenário internacional, consequência do surgimento de novos atores como as OIs, ONGs, OIGs, blocos comerciais e outros, é considerado outro antecedente desse conceito.

Como afirmado anteriormente, acreditava-se que com o fim da Guerra Fria os conflitos civis presentes nos Estados periféricos também findariam. A permanência deles junto com a percepção de que suas causas não eram resultado da disputa ideológica da Guerra Fria, fizeram com que o conceito se desenvolvesse e ganhasse popularidade, tanto no meio acadêmico quanto no político.

Alguns episódios do pós-Guerra Fria, como o fortalecimento das organizações internacionais, o advento de uma aplicação mais severa das normas internacionais, por exemplo, dos direitos humanos, a intensidade com que alguns valores eram defendidos –

---

<sup>4</sup> Tradução livre: “Eles ainda estão longe de serem completos [...] e a soberania empírica em larga medida ainda precisa ser construída. Por isso me refiro a eles como ‘quase-Estados’”.

<sup>5</sup> “Estados Falidos” ou “Estados Fracassados” serão usados neste trabalho como sinônimos. A origem do termo é inglesa - “Failed States” - e é traduzida geralmente no português do Brasil por “Estados Falidos”. Entretanto, neste trabalho existe uma preferência pela tradução “Estados Fracassados”, pois, como assevera Leandro Nogueira Monteiro (2006), a expressão “Estado Falido” carrega uma conotação muito econômica, o que por sua vez pode excluir os demais aspectos do conceito (social, político, cultural), que são abrangidas mais claramente pela denominação “Estado Fracassado”.

como a liberdade e democracia – e um novo debate acerca da segurança internacional, conforme Monteiro (p. 18, 2006), “trouxeram junto consigo uma discussão importantíssima sobre os limites da intervenção da comunidade internacional em relação a assuntos domésticos dos Estados, e, conseqüentemente, da própria noção de soberania”. São com tais mudanças que se constata as primeiras utilizações da idéia de fracasso dos Estados.

O primeiro conceito de “Estado Falido ou Fracassado” foi definido pelos americanos Gerald B. Helman e Steven R. Ratner, em artigo intitulado “*Saving Failed States*” publicado na *Foreign Policy* em 1992, onde um Estado fraco é descrito como,

completamente incapaz de sustentar-se como um membro da comunidade internacional. Conflito civil, falência dos governos e privação econômica estão criando mais e mais *debelatios* modernos, o termo usado para descrever a Alemanha destruída após a Segunda Guerra Mundial. Conforme esses Estados caem em violência e anarquia – colocando em perigo seus próprios cidadãos e ameaçando seus vizinhos através de ondas de refugiados, instabilidade política e combates aleatórios –, fica claro que algo precisa ser feito. Os abusos gigantescos aos direitos humanos – incluindo aquele direito mais básico, o direito à vida – são aflitivos o bastante, mas a necessidade de ajudar esses Estados é mais crítica ainda pela evidência de que seus problemas tendem a se espalharem. Apesar de aliviar o sofrimento do mundo em desenvolvimento ser a tempos uma considerável tarefa, salvar os Estados fracassados se mostrará ser um novo – e em muitas maneiras diferente – desafio. (HELMAN e RATNER *apud* MONTEIRO, 2006, p. 18 e 19).

Esta é uma definição bem ampla do que tais autores entendem por “Estado Fracassado”, e tal pensamento também foi responsável pelos inícios dos estudos e pesquisas sobre o conceito. Como notaremos mais adiante, algumas questões presentes neste conceito permanecerão, enquanto outras novas surgirão.

Ainda na segunda metade da década de 1990, o termo “Estado Fracassado” passou a ser menos utilizado nos debates acadêmicos, resistindo um pouco no meio político. Nas áreas do campo acadêmico onde o conceito ainda permaneceu sendo utilizado, ele foi incorporado à outras discussões específicas. Entretanto, conforme Monteiro (2006), o termo passou a ser mais adotado após os atentados às torres gêmeas do World Trade Center, no dia 11 de Setembro de 2001.

Após os ataques terroristas, há uma mudança significativa na política externa norte-americana e um aumento na preocupação com a segurança dos EUA. Conforme assegura Monteiro, poucos dias depois do atentado, o Departamento de Defesa dos EUA publicou um relatório no qual afirmava que “*increasing challenges and threats emanating from the*

*territories of weak and failing states*”<sup>6</sup> (2006, p. 5). Já em 2002, esta tese é confirmada com o lançamento da “*The National Security Strategy of the United States of America*”, segundo a qual “*America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones*”<sup>7</sup> (p. 1).

Assim, o debate acerca do “Estado Fracassado” passa novamente a ocupar os meios acadêmico e político. Porém, percebemos que há uma diferença daquele entendimento pós-Guerra Fria, apesar de ambos se referirem ao aspecto da segurança.

Enquanto no pós-Guerra Fria se falava no fracasso estatal como sinônimo do advento de conflitos internos, que podiam trazer conseqüências para Estados vizinhos, isto é, algo quase exclusivamente regional, no pós-11 de Setembro o “Estado Fracassado” passa a ser associado principalmente ao terrorismo e tráfico de drogas, representando um problema não apenas regional, mas mundial.

Um fenômeno que está ligado à essa percepção de fracasso estatal pós-11 de Setembro apresentada acima, é o que Monteiro (2006) denomina de “instrumentalização da idéia de ‘Estado Fracassado’”. Conforme Monteiro (2006, p. 27),

a Casa Branca solicitou pareceres jurídicos sobre a decisão presidencial de 18 de janeiro de 2002 de retirar as proteções das Convenções de Genebra aos membros da rede terrorista Al-Qaeda e, principalmente, do Talibã – então representante do Estado afegão – que fossem capturados pelas forças americanas.

Segundo o autor, alguns Estados utilizaram o conceito para alcançarem seus objetivos. Por exemplo, os EUA alegaram o direito em não cumprir a Convenção de Genebra de 1949 com o Afeganistão, afirmando que o mesmo constitui um “Estado Fracassado”.

### 1.2.1 Variedade de Conceitos

São muitos os conceitos para “Estado Fracassado”. Neste trabalho não contemplamos uma grande variedade destes conceitos, mas essencialmente uma “linha básica de pensamento” (MONTEIRO, 2006, p. 32), que os principais deles compartilham.

<sup>6</sup> Tradução livre: “crescentes desafios e ameaças emergem de territórios de Estados fracos e em processo de fracasso”. Disponível em: <<http://www.dod.gov/pubs/qdr2001.pdf>>. Acesso em: 18.10.2010

<sup>7</sup> Tradução livre: “a América é agora menos ameaçada pelos Estados dominadores do que nós somos por Estados em processo de fracasso”. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>>. Acesso em: 18.10.2010.

Robert Jackson define o termo “Estado fracassado” a partir de suas idéias sobre soberania positiva e soberania negativa, explicitadas anteriormente. Desse modo, como assevera Monteiro (2006), baseado no pensamento de Jackson, os Estados Fracassados representam aqueles Estados que possuem o reconhecimento internacional, mas empiricamente, não detêm as condições que os qualificam como um Estado de fato. Estados nos quais *“their governments are often deficient in the political will, institutional authority, and organized power to protect human rights or provide socioeconomic welfare”*<sup>8</sup> (JACKSON, 1996, p. 21). Um Estado muito similar às ex-colônias que tiveram sua independência garantida, mas não possuíam necessariamente a sua liberdade.

Sendo assim, a distinção entre soberania positiva e soberania negativa permite a criação do conceito de “Estado fracassado”. A lógica de que alguns Estados possuem autoridade e poder nacionais e administram um sistema político fundamental, credíveis internacionalmente, ou seja, possuem “estatidade empírica”, enquanto outros declaram supremacia normativa sobre todas as autoridades nacionais e igualdade moral e legal, assim como os outros Estados, o que caracteriza sua “estatidade jurídica”, representa para Monteiro (2006) o grande e primeiro pressuposto compartilhado pela literatura do “Estado fracassado”.

Mas quais as atividades e funções que um Estado deve exercer? É aqui segundo Monteiro (2006) que os conceitos de “Estado fracassado” vão divergir.

Para Jackson *apud* Monteiro (2006, p. 31), um Estado deve prover as capacidades mínimas de existência como paz, ordem e segurança. Sua definição se aproxima bastante da de Francis Fukuyama presente em seu livro “Construção de Estados”, de 2005. William Zartman (1995) afirma que no mundo pós-Guerra Fria, não apenas a ordem mundial se dissolveu, mas muitos Estados entraram em colapso, e isso significa uma situação onde a estrutura, a autoridade, o direito e a ordem política e econômica falharam. E qual a explicação destes Estados terem entrado em colapso?, se questiona Zartman. “[...] *They can no longer perform the functions required for them to pass as states*”<sup>9</sup> (ZARTMAN, 1995, p. 5), responde o próprio autor.

Aqui, quando Zartman fala em funções do Estado, ele se refere basicamente a três delas: o Estado como autoridade soberana; o Estado como uma instituição; e o Estado como garantidor de segurança para a população do seu território. Esta concepção está muito

---

<sup>8</sup> Tradução livre: “Seus governos são freqüentemente deficientes na determinação política, na autoridade institucional, e no poder organizado para defender os direitos humanos ou proporcionar bem-estar econômico”.

<sup>9</sup> Tradução livre: “Eles não puderam mais executar as funções exigidas por eles para serem considerados Estados”.

próxima da de Jackson. Porém, existem outros conceitos que apresentam novas variáveis. É o caso, por exemplo, daqueles conceitos que priorizam, ao invés da ordem e da paz interna, questões ligadas à democracia, direitos humanos e desenvolvimento econômico.

Robert Rotberg (2004) possui um conceito de “Estado fracassado” com variáveis muito mais abrangentes do papel de um Estado. Ele afirma (2004, p. 2) que “*nation-states exist to provide a decentralized method of delivering political (public) goods to persons living within designated parameters (borders)*”<sup>10</sup>. Para o autor, existe uma hierarquia desses bens e a segurança, principalmente a segurança humana, ocupa o topo dessa hierarquia, pois para Rotberg esta é a função primária do Estado, visto que todos os outros bens podem ser garantidos se existe uma razoável situação de segurança.

Porém Rotberg (2004) elenca os outros bens políticos que devem ser fornecidos pelos Estados, como a assistência médica, escolas e instrução educacional, infra-estrutura (estradas, ferrovias, portos), redes de comunicação e um sistema bancário, um sistema judicial eficiente, métodos para regular o patrimônio ambiental, entre outros. A partir da análise dessas variáveis, o autor define se um Estado é forte, fraco, encontra-se em processo de fracasso, já é fracassado ou é colapsado.

Ashraf Ghani e Clare Lockhart seguem a mesma linha de Rotberg e falam em dez funções do Estado no livro “*Fixing Failed States*” de 2009. Para eles um Estado deve manter a regra do direito, possuir o monopólio legítimo dos meios de violência, um controle administrativo, uma sólida gestão das finanças públicas, deve investir no capital humano, criar direitos de cidadania através da política social, fornecer serviços de infra-estrutura, deve formar um mercado, gerir os bens públicos e administrar o endividamento público.

### 1.3 Causas

Como afirmado acima, um Estado fracassa quando ele não consegue mais exercer as suas funções essenciais. Segundo Zartman (1995, p. 8), este não é um fenômeno de curto prazo, como uma crise que dá uns poucos avisos, ou um simples golpe ou motim, mas “*a long-term degenerative disease*”<sup>11</sup>, enquanto Rotberg (2004, p. 9) assevera que o Estado

---

<sup>10</sup> Tradução livre: “Os Estados-Nação existem para proverem bens políticos aos seus cidadãos de uma forma descentralizada”.

<sup>11</sup> Tradução livre: “uma doença degenerativa de longo prazo”.

colapsado apresenta um vácuo de autoridade, “*a black hole into which a failed polity has fallen*”<sup>12</sup>.

Ambas as afirmações acima revelam que o debate sobre os Estados fracassados traz consigo o tema da anarquia, já que esses Estados são freqüentemente associados à uma situação onde prevalece a ausência de uma ordem ou autoridade. Nesse ponto, para Monteiro (2006, p. 45) “a visão de anarquia se torna conceitualmente importante, pois vem revelar um outro pressuposto comum à literatura sobre o fracasso estatal, que é sua explicação para o fenômeno: a artificialidade do Estado fracassado enquanto Estado”.

Assim, para Monteiro (2006) a idéia de artificialidade do Estado fracassado está ligada ao conceito de soberania negativa de Robert Jackson, pois a anarquia que aflige esses Estados representaria justamente a falta de estatidade empírica.

Enquanto que essa idéia de Estado artificial tem origem no período da descolonização, foi apenas no pós-Guerra Fria que houve a sua manifestação, visto que o conflito bipolar “escondia” a fraqueza estatal.

Acreditava-se que essa artificialidade e fraqueza do Estado, revelada com o fim da Guerra Fria “seria corrigida com o tempo, devido à formação de burocracias mais preparadas, o enraizamento e a profissionalização das instituições estatais, a tomada de controle do território e o desenvolvimento econômico” (LAMBACH *apud* MONTEIRO, 2006, p. 49).

Como a história conta, não foi isso o que aconteceu. Os anos seguintes ao fim da Guerra Fria revelaram que os problemas dos Estados fracassados não tinham muito a ver com a disputa bipolar. Em alguns Estados tais problemas não apenas persistiram, mas aumentaram, tornando visível a realidade encoberta.

Alguns autores ainda tentam explicar a artificialidade do Estado fracassado ou pela construção das fronteiras realizadas sem respeito às relações etnia/território ou nação/estado, ou pelo não cumprimento de normas históricas, ou pela imposição de um modelo estatal ocidental. Qualquer uma delas torna claro que, “os Estados fracassados foram criados e mantidos de fora para dentro, num ‘*fiat* administrativo’ internacional que respondeu às vontades da comunidade internacional – os novos Estados incluídos –, e não às realidades internas dos referidos Estados” (MONTEIRO, 2006, p. 59).

#### 1.4 Prevenindo e Reconstruindo os Estados Fracassados

---

<sup>12</sup> Tradução livre: “um buraco negro no qual um governo fracassado caiu”.

Assim como as causas, muitas são as soluções dadas ao problema do fracasso do Estado. Na verdade, as soluções dependem das percepções sobre as causas do problema. No geral, a grande questão que se coloca é: deve a realidade empírica se adequar à jurídica ou a jurídica à empírica?

Segundo Rotberg (2004, p. 30),

*reducing the global incidence of state failure and collapse is essential to the peace of the world, to saving poor inhabitants of troubled territories from havoc and misery, and to combating terror. Prevention is always preferable and less costly than remediation.*<sup>13</sup>

Para Zartman (1995) é indispensável a reconstrução dos Estados fracassados. Procuramos entender como eles fracassaram para que possamos colocá-los de volta em seus lugares, afirma o autor. Eles não podem ser extintos juridicamente, pois *“all sovereign states today including some which are far more chaotic [...] enjoy an unqualified right to exist [...] despite their domestic disorganization and illegitimacy”*<sup>14</sup>, afirma Jackson (1996, p. 24).

Jackson (1996) nos lembra que houve certa mobilização de alguns Estados e organizações internacionais para atender as necessidades sócio-econômicas dos países subdesenvolvidos. Contudo, aqui não estamos falando apenas do subdesenvolvimento desses Estados, mas de sua total falência, que envolve não apenas questões sociais e econômicas, mas, sobretudo, problemas políticos, como por exemplo, a restauração da regra do Direito (restauração de um código penal, de uma polícia e um sistema correcional efetivos, etc.). Por isso Rotberg (2004) fala em “ressuscitação do Estado”.

O assunto que será abordado mais tarde, no terceiro e último capítulo deste trabalho, exprime a adequação da realidade empírica à realidade jurídica do Estado. Estou falando da (re)construção dos Estados fracassados, atividade bastante utilizada pela Organização das Nações Unidas. Neste trabalho iremos analisar o Haiti a partir da atuação da ONU no país, procurando identificar suas ações em busca da reconstrução do estado haitiano.

Por ora, o que nos interessa é saber: de quem é a função de reconstruir esses Estados fracassados? É lícito apoiar a intervenção externa em nome da (re)construção de um Estado? E, por outro lado, existe uma responsabilidade internacional em reconstruir tais Estados?

<sup>13</sup> Tradução livre: “a redução da incidência global do fracasso e colapso estatal é essencial para a paz do mundo, para salvar os pobres habitantes dos territórios problemáticos da devastação e miséria e para combater o terror. A prevenção é sempre preferível e menos custosa do que a remediação”.

<sup>14</sup> Tradução livre: “todo Estado soberano, incluindo os mais caóticos, tem o direito de existir, por mais desorganizada e ilegítima que esteja sua política interna”.

## CAPÍTULO 2

### 2 INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

#### 2.1 Uma Abordagem Normativa/Construtivista

Para Jackson (1995) o fim da Guerra Fria mudou o panorama das relações internacionais como nenhum outro acontecimento nos últimos quarenta anos. Com a derrocada da URSS houve uma mudança no sistema internacional. Agora, teoricamente, o mundo não deveria estar mais dividido em dois blocos, já que o comunismo veio à baixo, e o capitalismo triunfou como sistema “vencedor”. A queda do Muro de Berlim em 1989 representou não apenas o fim da separação da Alemanha, mas também o fim do modelo comunista como um potencial rival das economias de mercado e da democracia.

Os autores construtivistas possuem uma abordagem mais sociológica para a teoria do sistema internacional, que é estrutural, segundo os seus princípios teóricos. Desta forma, proclamam que os Estados são as principais unidades de análise da política internacional, que as estruturas principais do sistema são intersubjetivas, mais também materiais, e que as identidades e interesses dos Estados são em parte mais construídos por essas estruturas sociais do que definidas exogenamente pela natureza humana.

Alexander Wendt (1995) acredita, assim como os neorealistas, que a política internacional é anárquica e que os Estados: possuem capacidades ofensivas, não podem ter 100% de certeza sobre as intenções dos outros, desejam sobreviver e são racionais. Mas, as estruturas sociais para Wendt possuem três elementos: conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas.

Para o autor (1994), a base intersubjetiva das identidades e dos interesses dos Estados pode ser cooperativa ou conflituosa. Assim,

*The Cold War was a social structure in virtue of which the United States and the USSR had certain identities. These were embodied in “national security worldviews” (in terms of which each defined self and other) and in role positions in a social structure. The content of national interests was in part a function of these structurally constituted identities (as well as of domestic ones). The United States had an interest in resisting Soviet influence in Angola because the Soviets were an enemy and enmity is a social relation”<sup>15</sup>. (1994, p. 386).*

<sup>15</sup> Tradução livre: “A Guerra Fria foi uma estrutura social em virtude da qual os Estados Unidos e a União Soviética tinham certas identidades. Estas foram incorporadas às “visões de mundo da segurança nacional” (em que cada um definia o eu e o outro) e nas posições de função na estrutura social. O conteúdo dos interesses

Wendt (1995, p. 74) assevera que a “*the Cold War was a structure of shared knowledge that governed great power relations for forty years, but once day stopped acting on this basis, it was ‘over’*”<sup>16</sup>.

Para Wendt (1995) a preocupação central da teoria construtivista é a questão de como a política mundial é “socialmente construída”, questão essa que envolve duas reivindicações fundamentais para o autor: a primeira, de que as estruturas fundamentais da política internacional são sociais em vez de estritamente materiais, como para os neorealistas, e a segunda, de que tais estruturas dão forma aos interesses e às identidades dos atores, em vez de apenas moldar o seu comportamento, como afirmam os racionalistas.

Ainda para o construtivismo, o sistema internacional é formado por um conjunto de idéias, pensamentos e normas. Assim, “se pensamentos e idéias gerados nas relações internacionais se modificam, o sistema, portanto, mudará também, já que consiste de pensamentos e idéias” (SØRENSEN e JACKSON, 2007, p. 341). O mundo social é construído pelos indivíduos, fruto da consciência humana. É certo que fazem parte deste mundo instituições físicas, como as organizações internacionais (a ONU, por exemplo), mas o que importa são as idéias e crenças que estão por trás dessas instituições.

A teoria construtivista também contribui para este trabalho quando aborda o tema das identidades coletivas. Conforme o construtivismo, as identidades dos atores internacionais formam a base para a constituição de seus interesses. Segundo Wendt (1999), identidades coletivas geram interesses coletivos, que contestam a idéia de que os atores sempre agem egoisticamente, como afirmado pela teoria neorealista. Assim, existe lugar no sistema internacional para a solidariedade, a lealdade, a identidade comum, o “pensamento de equipe”, como assegura o autor.

Em seu famoso artigo intitulado “*Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*”, de 1992, aquilo que os Estados fazem, para Wendt, afeta a estrutura social na qual eles estão inseridos. Deste modo, se alguns Estados se armam, outros também o farão, pois verão tal atitude como uma possível ameaça, criando assim um dilema de segurança. Mas se eles estão engajados em outras políticas, por exemplo, na busca de

---

nacionais era em parte uma função destas identidades construídas estruturalmente (assim como dos domésticos). Os Estados Unidos tinham interesse em resistir à influência soviética em Angola porque os soviéticos eram um inimigo e a inimizade é uma relação social”.

<sup>16</sup> Tradução livre: “A Guerra Fria era uma estrutura de conhecimento compartilhado que governou as relações entre as grandes potências por quarenta anos, mas uma vez que parou de atuarem nessa base, ela estava acabada”.

restaurar a confiança, eles caminham para uma comunidade de segurança. Neste sentido, a anarquia é o que os Estados fazem dela, afirma Wendt. *“An anarchy of friends differs from one of enemies, one of self-help from one of collective security, and these are all constituted by structures of shared knowledge”*<sup>17</sup> (1995, p. 78).

De acordo com Wendt, a soberania é uma identidade social, que pertence tanto aos Estados como à sociedade internacional. Ela está na maioria das vezes associada ao controle territorial, que para o autor é apenas um direito. Se este direito é reconhecido por outros Estados, Wendt afirma que a soberania então é tida como uma instituição, que *“mitigates the dangers of anarchy, helping states to survive”*<sup>18</sup> (1994, p. 388).

Uma importante característica da teoria construtivista, que já abordamos anteriormente, é a possibilidade de mudança no sistema internacional. Talvez esta percepção tenha ficado mais clara com o fim da Guerra Fria e as conseqüentes mudanças que tal fenômeno acarretou no meio internacional. Para Wendt (1994), as mudanças no poder material afetam as relações sociais, mas afirmar que as estruturas são socialmente construídas, um dos princípios básicos da teoria, não significa necessariamente que elas podem mudar.

A mudança da estrutura requer uma mudança de um sistema de expectativas. Algumas vezes as próprias estruturas sociais constroem uma ação transformadora, afirma o autor. Contudo, ela é possível, por exemplo, quando os atores redefinem quem eles são e o que eles querem. Segundo Wendt (1999), as identidades e interesses dos atores são endógenos à sua interação e, portanto, fazem parte deste processo.

Como exemplo deste processo, apresentamos a redefinição do conceito de segurança internacional e a ascensão de novos temas em sua agenda, como os direitos sociais, questão econômica e cultural, Direitos Humanos e meio-ambiente. Essa redefinição do conceito de segurança apresentada anteriormente pode ser explicada a partir da teoria construtivista das relações internacionais. Podemos afirmar que, segundo os construtivistas, a violação aos direitos humanos, assim como outras questões, passaram a ser consideradas como uma ameaça à segurança internacional porque tudo faz parte de um mundo intersubjetivo - as normas, a cultura, as instituições, os indivíduos - “que nem sempre existiu no passado e não é certo que existirá no futuro” (SORENSEN e JACKSON, 2007, p. 344).

Até a Guerra Fria, os Direitos Humanos não eram considerados como uma questão de segurança internacional e, dessa forma, a sua violação não podia ser utilizada como

---

<sup>17</sup> Tradução livre: “Uma anarquia de amigos difere da de inimigos, a da auto-ajuda da anarquia de segurança coletiva, e todas elas são constituídas pelas estruturas de conhecimento compartilhado”.

<sup>18</sup> Tradução livre: “que reduz os perigos da anarquia e ajuda os Estados a sobreviver”.

justificativa para a intervenção em um Estado Soberano. Agora, questões ligadas a esses temas podem ser consideradas ameaças à paz e segurança internacionais, ultrapassando o princípio de soberania, e a intervenção humanitária, como as operações de paz, passaram a ser consideradas legítimas pela comunidade internacional, desde que desempenhada de forma multilateral e respeitando as regras do Direito Internacional.

## 2.2 Intervenção ou Ajuda Humanitária?

As intervenções de alguns Estados no território de outros estão presentes na história das relações internacionais há muito tempo. Muitas delas tiveram como finalidade a busca pelo aumento de territórios, a procura de riquezas, matérias-primas e mercados consumidores. Outras muitas foram ocasionadas ou ocasionaram conflitos políticos e até mesmo guerras, enquanto outras ainda foram consideradas “solicitadas” durante o período da Guerra Fria.

Robert Jackson (1995) concebe a comunidade internacional como uma “invenção humana” formada por diversos padrões de conduta e normas que exprimem as principais preocupações e intenções do homem. Algumas transformações que ocorreram com o fim da Guerra Fria no sistema internacional fazem o autor se questionar se a comunidade internacional estaria mudando de um regime não-intervencionista para um regime intervencionista.

Jackson nos alerta para o fato da prática realizada pelos Estados em intervir na jurisdição doméstica de outros Estados, baseada no auto-interesse, continuar sendo um problema para a comunidade internacional. Mas ele chama a atenção e está interessado em saber quando esta intervenção pode ser justificada, por alguma questão moral ou legal. O autor quer discutir se as normas que podem justificar uma intervenção estão mudando.

Será que podemos falar agora em uma “boa” intervenção ao invés de uma “má” intervenção? Podemos falar em intervenção na busca do bem comum, uma intervenção/ajuda humanitária?

Conforme Jackson (1995) assevera, no direito internacional clássico haviam poucas razões humanitárias reconhecidas que “reduziam” os direitos dos Estados, e ainda existem limites legais aos direitos humanos. Mas o mesmo autor nos alerta para a existência da possibilidade de uma intervenção humanitária. Essa possibilidade existe, por exemplo, se um Estado assinou e ratificou convenções internacionais de direitos humanos, e a comunidade internacional assegura que este mesmo Estado tem violado os direitos humanos, ou se um Estado tem permanecido em uma condição caótica, com sintomas de colapso.

Em 1991/1992 na Somália, segundo Jackson (1995), os senhores de guerra atravancaram a importação e distribuição de alimentos, o que, junto com a seca e guerra civil, trouxeram um sofrimento ainda maior para a população. Nestas situações, a moralidade comum e o direito internacional humanitário, segundo o autor, nos diz que podemos fazer algo para acabar com estes sofrimentos, e existe então a possibilidade de uma intervenção humanitária.

Entretanto, sabemos que existe um grande debate sobre a questão dos direitos universais, se eles existem realmente ou se tratam apenas de princípios culturais, ideológicos, religiosos ou ocidentais. Para Jackson (1995, p. 80),

*Nonintervention continues to be a preemptive international norm, and intervention is what requires justification. This means, among other things, that it may not be particularly promising to search for humanitarian grounds to override the norm. The “solution” to current international humanitarian problems should perhaps be sought elsewhere<sup>19</sup>.*

Por isso Jackson se apresenta como um grande cético quando falamos em intervenção. O autor se depara com uma situação no mínimo irônica: um dos problemas que levou alguns Estados à falência, colapso, a serem denominados “quase-Estados” pelo próprio autor, constitui agora a sua salvação?

Assim, apesar do autor afirmar que existe a possibilidade de algo ser feito para que esses Estados saiam dessa situação, ele demonstra uma profunda preocupação, mesmo que à palavra “intervenção” seja adicionada o adjetivo “humanitária”.

Jackson inclusive traz à luz o fato de que muitos Estados membros da ONU estão ou estiveram envolvidos de alguma maneira em delitos de direitos humanos, e se questiona: *“why should the United States intervene in Haiti to prevent electoral violence when the problem exists in many other countries as well? If humanitarian intervention was a policy where would it end in an international society containing many human rights offenders?”*<sup>20</sup> (JACKSON, 1996, p. 160).

<sup>19</sup> Tradução livre: “a não-intervenção continua a ser a norma internacional de preferência e a intervenção é o que requer uma justificativa. Isso significa, entre outras coisas, que ela não pode ser particularmente promissora para procurar por razões humanitárias que substituam a norma. A “solução” para os problemas humanitários internacionais atuais deveria talvez ser buscada em outro lugar”.

<sup>20</sup> Tradução livre: “qual a razão dos EUA intervir no Haiti para prevenir a violência eleitoral quando o mesmo problema existe também em outros países? Se a intervenção humanitária fosse uma política, aonde terminaria uma sociedade internacional que contém muitos violadores dos direitos humanos?”.

O ceticismo do autor nos faz refletir sobre a questão e nos mostra que é necessário debater as razões e situações em que a intervenção humanitária deve ser apoiada. Por isso iremos conceitualizar o termo.

### 2.2.1 Conceitualização

A Paz de Westfália, em 1648, marca a ascensão da comunidade internacional baseada no Estado Soberano, detentor de um determinado território, responsável pela manutenção de suas fronteiras e pela condução das suas relações com os demais Estados. Para Gene Lyons e Michael Mastanduno (1995) essa ascensão do Estado Soberano também marcou a emergência da “sociedade internacional” com obrigações, regras e normas compartilhadas.

No relatório “Uma Agenda para a Paz”<sup>21</sup> de 1992, o então Secretário Geral da ONU, Boutros-Boutros Ghali, declarou que *“the time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed”*, sendo agora necessário *“to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world”*<sup>22</sup>.

É sabido que o fim da Guerra Fria acarretou muitas mudanças no sistema internacional, trazendo ao mesmo tempo novos desafios para os Estados e organizações internacionais. De acordo com Lyons e Mastanduno (1995), um desses novos desafios trazia o confronto entre o direito à soberania dos Estados e uma possível autoridade da comunidade internacional. Tal desafio levou os autores a se questionarem: *“are we currently witnessing the emergence and recognition of a legitimate ‘right’ to intervene in the domestic affairs of member states in the name of community norms, values, or interests?”*<sup>23</sup> (1995, p. 3).

Os problemas e fenômenos que tiveram início ou aumento de intensidade no pós-Guerra Fria, aliado ao surgimento de novas preocupações e temas na agenda de segurança internacional, trouxeram consigo uma vasta discussão sobre o papel dos Estados na busca pela manutenção dessa segurança, especialmente sobre os seus limites.

A grande preocupação dos Estados está na preservação de suas fronteiras, e esta, por sua vez, tem aumentado cada vez mais devido ao entendimento de que, frente às ameaças

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 16.11.2010

<sup>22</sup> Tradução livre: “o tempo da exclusiva e absoluta soberania passou”, sendo agora necessário “encontrar um equilíbrio entre as necessidades de uma boa governança interna e as exigências de um mundo cada vez mais interdependente”.

<sup>23</sup> Tradução livre: “estamos atualmente testemunhando a emergência e reconhecimento de um ‘direito’ legítimo para intervir nos assuntos domésticos dos Estados membros em nome de interesses, valores ou normas da comunidade?”.

dessa soberania, algo precisa ser feito, mas, principalmente pelo fato de que, segundo Lyons e Mastanduno (1995, p. 13):

*the emerging recognition among some states of common values such as the protection of human rights or the preservation of the environment has created incentives for them to broaden their conception of national interest to accommodate collective initiatives to address common problems*<sup>24</sup>.

Esta percepção se configura como um problema aos Estados na medida em que abre a possibilidade a uma intervenção externa, em nome dos interesses comuns, mesmo que à esta intervenção esteja associada o caráter de assistência humanitária.

Quando falamos em intervenção, pensamos logo no uso da força militar. Para Lyons e Mastanduno (1995), alguns autores consideram que a intervenção acontece quando um Estado interfere nos assuntos domésticos de outro Estado. Contudo, o conceito que utilizaremos aqui é o de Eric Heinze. O autor faz uma interessante distinção entre o que ele considera como intervenção humanitária e o que para ele é ajuda humanitária, e por isso sua contribuição é de suma importância para o presente estudo.

Para Heinze (2009, p. 7) intervenção humanitária é definida como,

*the use of military force by a state or group of states in the jurisdiction of another state, without its permission, for the primary purpose of halting or averting egregious abuse of people within that state that is being perpetrated or facilitated by the de facto authorities of that state*<sup>25</sup>.

Enquanto que a intervenção envolve o uso da força militar transfronteiriça, a ajuda humanitária não. Ela também cruza fronteiras, mas isso não implica o uso da força. A ajuda humanitária, por exemplo, leva suprimentos médicos ou alimentícios à civis ou refugiados naquele país, geralmente com o consentimento desse país.

O autor ainda traça uma diferença entre intervenção humanitária e “resgate de nacionais”. Ambos envolvem o uso da coerção militar dentro de um Estado sem a sua permissão. Porém, o primeiro “salva” as pessoas das ameaças e perigos do seu próprio Estado, enquanto que o segundo resgata as pessoas que correm perigo no território de outro Estado.

---

<sup>24</sup> Tradução livre: “o emergente reconhecimento de valores comuns entre alguns Estados, como a proteção dos direitos humanos ou a preservação do meio ambiente, criou-lhes incentivos para ampliar sua concepção do interesse nacional para acomodar iniciativas coletivas para resolver problemas comuns”.

<sup>25</sup> Tradução livre: “o uso da força militar por um Estado ou grupo de Estados na jurisdição de outro Estado, sem sua permissão, com o propósito principal de interromper ou evitar abusos flagrantes de pessoas dentro desse Estado, os quais estão sendo perpetrados ou facilitados pelas autoridades daquele Estado”.

Heinze (2009) faz ainda uma distinção entre intervenção humanitária e as operações de paz da ONU. Ambas utilizam a força militar para atingirem seus objetivos. Entretanto, algumas operações de paz exigem o consentimento das partes em conflito, como as operações de *peacekeeping*. Apesar disso, podemos afirmar que a principal diferença entre elas está na estrutura e objetivos da intervenção. Trataremos dessas questões no terceiro capítulo deste trabalho, onde esclareceremos que toda operação de paz é uma intervenção humanitária, mas nem toda intervenção humanitária é uma operação de paz.

### 2.3 Por que intervir?

Nicholas Onuf (1995), não vê a soberania como algo estático, mas argumenta que uma mudança está acontecendo e que esta mudança pode trazer o fim da estabilidade do conceito. Segundo o autor, o conceito moderno de soberania possui três antecedentes conceituais: majestade ou grau de respeito que uma instituição merece; competência para governar, e a idéia de administrar em nome dos outros e para os outros. Quando um Estado perde estas características, ele não detém mais o monopólio de sua soberania, porque ele não consegue mais prover todas as responsabilidades que ela exige.

Para Lyons e Mastanduno (1995, p. 8), Onuf argumenta que,

*the state no longer holds a monopoly of respect from those it serves; that citizens now look to other institutions to provide some of their basic needs; and that most states, as constituted, have no way of fully performing the essential tasks of providing security and well-being. Some smaller, weaker states completely lack a capacity to exercise sovereignty and fail to supply their citizens with even minimal protection*<sup>26</sup>.

Esse argumento de Onuf é muito similar ao conceito de soberania para Jackson, apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, onde o autor assegura que muitos Estados possuem a soberania jurídica, apenas na lei, mas não a soberania empírica, *de facto*. Jackson (1995) declara que a comunidade internacional não é apenas uma comunidade de Estados, mas também uma comunidade mais plural, formada por indivíduos, como unidades que possuem direitos e deveres. Apesar disso, ele não é adepto da intervenção como um meio para acabar com os problemas que afligem os Estados.

---

<sup>26</sup> Tradução livre: “o Estado já não detém o monopólio do respeito daqueles que serve; os cidadãos olham agora para outras instituições que forneçam algumas de suas necessidades básicas; e a maioria dos Estados não podem mais realizar as tarefas essenciais de proporcionar segurança e bem-estar. À alguns Estados menores e mais fracos falta completamente a capacidade para exercer a soberania e falham até mesmo ao fornecer aos seus cidadãos uma proteção mínima”.

Já para Onuf, uma intervenção é possível se estiver de acordo com o bem comum. Ele afirma que os governos já foram os únicos responsáveis pelo bem comum e agora eles dividem essa responsabilidade com outras instituições, que operam dentro e através de suas fronteiras. Para o autor não há nada de novo nisso, especialmente se é feita em nome da humanidade.

De acordo com Lyons e Mastanduno (1995), nos últimos anos, milhares de refugiados tem procurado proteção internacional depois de saírem de seus respectivos países por causa do conflito armado, medo de perseguição ou discriminação. Para os autores esse problema faz parte de uma grande lista de violação aos direitos humanos, que deveriam ser respeitados pelos governos de acordo com as obrigações adquiridas por eles mesmos, por exemplo, quando assinaram e ratificaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Tais Estados também possuem obrigações para com o seu povo, pelo simples fato de serem soberanos. Friedrich Kratochwil (1995) tenta demonstrar esta afirmação a partir da comparação entre “soberania” e “propriedade<sup>27</sup>”. Para ele tanto a propriedade quanto a soberania são construções sociais. Para o autor, o dono da propriedade, apesar de ser o proprietário, possui responsabilidades e obrigações. Portanto, ele não é absoluto, assim como a soberania não é absoluta para Kratochwil, mas ambos estão sujeitos a limites que mudam de acordo com os valores da sociedade.

Kratochwil afirma que (1995, p. 41 e 42),

*the generative logic of “sovereignty” prohibits intervention. This often contributes to the perpetuation of illegitimate regimes and of human rights violations. [...] I came to the conclusion that no “right” of intervention for humanitarian purposes exists, except when such interventions are based on the institution of the protection of nationals, or on the measures taken under Chapter VII of the Charter<sup>28</sup>.*

A problemática da intervenção humanitária ainda pode ser debatida como uma questão de justiça. Para John Rawls (1971), o princípio de não-intervenção em um Estado é válido, mas pode ser “invalidado” na medida em que se observa a violação dos direitos humanos em um determinado estado. É como se existisse um limite à não-intervenção, um direito daqueles que sofrem tais violações.

---

<sup>27</sup> Kratochwil fala em propriedade como sinônimo de *dominium*.

<sup>28</sup> Tradução livre: “a lógica geradora da soberania proíbe a intervenção. Isso, frequentemente, contribuiu para a perpetuação de regimes ilegítimos e de violações dos direitos humanos [...] Cheguei a conclusão que não existe nenhum direito de intervenção para fins humanitários, exceto quando tais intervenções buscam proteger os cidadãos ou quando estão fundamentadas nas medidas descritas no capítulo VII da Carta da ONU”.

Rawls acredita que existem princípios básicos e regras de conduta que devem ser seguidos e obedecidos por todas as sociedades. A justiça para este autor está atrelada ao bem comum, o mesmo que mantém e preserva, por exemplo, os direitos humanos, que por sua vez compõe alicerce primordial para a cooperação política e econômica.

Segundo Braga (2008, p. 145), “a sociedade rawlsiana é, por natureza, cooperativa”. A cooperação é percebida por esta sociedade como um meio para alcançar uma melhor qualidade de vida, dificilmente adquirida individualmente. Assim, pelo pensamento de que os Estados são interdependentes, e que deste modo estão propensos à cooperação, existe como que um dever de um para com o outro. “Desde que as fronteiras não delimitem a cooperação internacional, elas não podem marcar os limites das obrigações sociais” (BEITZ *apud* BRAGA, p. 151, 2008).

Diante dos problemas apresentados, torna-se mais claro para nós que algo precisa ser feito para reverter tal situação. A comunidade internacional tem um importante papel nessa tarefa, tanto os Estados, como as ONG’s e as organizações internacionais de um modo geral, pois essa não é uma tarefa fácil de ser resolvida.

A ONU talvez seja a organização que mais tem feito neste campo. Apesar da intervenção ainda continuar representando um medo para muitos países, não se pode negar que em muitos lugares do mundo pessoas tem sofrido com a negação de suas liberdades, violação de seus direitos, entre outros. Como disse Wendt (1999), os Estados também são pessoas.

O debate presente neste capítulo nos permitiu examinar a problemática da ajuda humanitária através da utilização de um quadro teórico que nos facilite a compreensão sobre as mudanças nas relações internacionais, principalmente com relação ao Estado e ao princípio de soberania.

Toda essa discussão acerca dos Estados fracassados e da intervenção humanitária são muito importantes para entendermos o que foi proposto neste trabalho. No terceiro e último capítulo abordaremos um estudo de caso, na busca de percebermos com mais clareza todos os conceitos e problemas apresentados até aqui.

## CAPÍTULO 3

### 3 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O CASO HAITIANO

De acordo com o que foi discutido no capítulo anterior, percebemos que existe, no campo teórico, uma justificativa moral para a intervenção humanitária naqueles países que sofrem conflitos internos, com alarmantes índices de violação aos direitos políticos, econômicos e sociais daquela população.

Contudo, pela complexidade dos problemas que esses Estados enfrentam e pela própria problemática de uma intervenção humanitária, pelo histórico de intervenções arbitrárias que ocorreram no passado e pelo desejo de que isso não volte a acontecer, acreditamos e concordamos com aqueles estudiosos que afirmam existir uma necessidade de conciliação entre a moral e o direito.

Eric Heinze (2009, p. 59), por exemplo, assegura que:

*in the context of humanitarian intervention, the relevant societal need is morally-defined, but must be accompanied by a sense of legal obligation if states and international actors are to behave with a reasonable amount of predictability when contemplating the use of force for humanitarian purposes<sup>29</sup>.*

Apesar do autor afirmar que o direito internacional contemporâneo possui predominantemente uma tradição positivista e, por este motivo, nega a conciliação entre Direito e moralidade, Heinze (2009) assevera que hoje ele é insuficiente para legitimar uma intervenção humanitária, precisando recorrer a alguns princípios morais. Além disso, o autor nos lembra, se aproximando de preceitos construtivistas, que o Direito pode ser entendido como uma atividade humana, que possui um significado moral, atrelado à um sentimento de dever moral, por sua vez, gerador de uma responsabilidade moral.

Para Heinze, assim como para Kratochwil, hoje em dia é inadmissível falar em uma intervenção humanitária sem que esta esteja sob os auspícios das Nações Unidas, pela questão dela conciliar a questão moral com a questão legal do Direito. A ONU tem realizado esta tarefa primordialmente através das operações de manutenção da paz. Porém, sabemos que a

---

<sup>29</sup> Tradução livre: “no contexto da intervenção humanitária, as necessidades relevantes da sociedade são moralmente definidas, mas deve ser acompanhada por um sentido de obrigação legal se os Estados e atores internacionais se comportam com uma quantidade razoável de previsibilidade quando contemplam o uso da força para fins humanitários”.

mesma tem encontrado algumas dificuldades neste campo, tendo até mesmo falhado com alguns dos seus objetivos nestas operações.

### 3.1 As Operações de Paz da ONU

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada com o término da Segunda Guerra Mundial com o objetivo principal de manter a paz e segurança internacionais. Para Melo (2006), ela constitui um ator diferenciado, com autonomia e capacidade de influência, identidade e interesses próprios, engajada no processo de institucionalização de “quadros de referência”<sup>30</sup>.

Após o final da Guerra Fria, a ONU reafirmou o capítulo II da sua Carta<sup>31</sup>, que garante o princípio da não-intervenção, lembrando, contudo, que nos casos de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão, fundamentados no capítulo VII, ela decidirá que medidas deverão ser tomadas na busca de manter a paz e segurança internacionais, autorizando se preciso o uso da força.

Segundo Doyle e Sambanis (2006), frente aos novos conflitos que emergiam, a comunidade internacional tinha que achar um modo de solucioná-los, promovendo uma paz sustentável. Tal tarefa foi delegada principalmente à ONU, considerada como a organização que melhor poderia realizar tal feito. Em 1998, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, reafirmou esse papel declarando que *“our job is to intervene: to prevent conflict where we can, to put a stop to it when it has broken out, or – when neither of those things is possible – at least to contain it and prevent it from spreading”*<sup>32</sup> (ANNAN *apud* DOYLE e SAMBANIS, 2006, p. 6).

As operações de paz foram criadas então com esse objetivo. Elas sofreram muitas transformações devido às modificações do cenário internacional. Não estavam previstas na carta da ONU, constituindo um mecanismo *ad hoc*, e sua base foi sendo construída ao longo dessas missões. Hoje elas desempenham papel fundamental na busca pela manutenção da paz e segurança internacionais.

---

<sup>30</sup> Para Melo (2006, p. 14), quadros de referências são “conjuntos de conceitos, princípios, normas e procedimentos gerais que servem para orientar diferentes grupos de atividades ligados, respectivamente, a diferentes áreas de atuação da ONU”, por exemplo, nas operações de paz.

<sup>31</sup> Disponível em: <[http://www.fd.uc.pt/hrc/enciclopedia/onu/textos\\_onu/cnu.pdf](http://www.fd.uc.pt/hrc/enciclopedia/onu/textos_onu/cnu.pdf)> Acesso em: 20.11.2010

<sup>32</sup> Tradução livre: “nosso trabalho é intervir: para prevenir o conflito onde nós podemos, para por um fim a ele quando extrapolar os limites territoriais, ou, quando nenhum dos dois for possível, para pelo menos contê-lo e evitar a sua propagação”.

Além do motivo moral para legitimar uma intervenção humanitária, como as operações de paz, por exemplo, existe outro fator que no caso da ONU impulsionou muito mais o processo de institucionalização dessas operações: o entendimento de que os conflitos entre e dentro dos Estados colocavam em risco a paz e segurança internacionais.

Como debatemos no capítulo anterior, a percepção da necessidade da intervenção humanitária em alguns Estados, alterou a norma absoluta da soberania estatal. Conforme Paul Diehl (2008, p. 152):

*the traditional notion was that sovereignty was almost absolute, what happened inside state borders being solely the domain of national governments. More recently, exceptions to state sovereignty have been carved out, most notably in the event of humanitarian disasters and widespread human rights violations. Accordingly, peace operations have been sent to areas without the full cooperation of the legally sovereign state (e.g., KFOR in Kosovo) or where no functioning government existed (UNOSOM I in Somalia)<sup>33</sup>.*

As primeiras operações de paz, também conhecidas por operações tradicionais ou de primeira geração, objetivavam conter o conflito violento em uma determinada área, sendo a primeira atividade exercida para alcançar tal objetivo, o estabelecimento de um cessar-fogo entre as partes. Elas têm origem já nas missões de observação da antiga Liga das Nações, a exemplo da crise entre a Bulgária e a Grécia em 1925, onde a Liga, antes de aprovar qualquer missão para o conflito, solicitou o cessar-fogo entre as partes.

Suas principais características são: 1) necessitam do consentimento dos Estados em conflito; 2) são levemente armadas; 3) são consideradas operações pequenas em relação às operações militares; 4) devem manter a imparcialidade e usar a força apenas em auto-defesa. Estas operações, para Diehl (2008), criam as condições que levarão as partes em conflito à resolver suas diferenças.

Tais operações também sofreram mudanças com as transformações do sistema internacional e suas bases também foram modificadas pelas Nações Unidas conforme se sentia a necessidade. Logo se falava não apenas em *peacekeeping*, mas em *preventive diplomacy*, *peacebuilding*, *peacemaking* e *peace enforcement*.

---

<sup>33</sup> Tradução livre: “a noção tradicional era de que a soberania era quase absoluta, o que acontecia dentro das fronteiras do Estado era de domínio exclusivo dos governos nacionais. Mais recentemente, exceções à soberania dos Estados têm sido formadas, mais notavelmente nos casos de catástrofes humanitárias e violações generalizadas dos direitos humanos. Conseqüentemente, operações de paz têm sido enviadas à áreas onde não existia a plena cooperação da soberania jurídica do Estado (por exemplo, KFOR no Kosovo) ou onde não existia nenhum governo em funcionamento (UNOSOM na Somália)”.

Em 1992, o Secretário-Geral da ONU, Boutros-Boutros Ghali, definiu esses conceitos no relatório “Uma Agenda para a Paz”<sup>34</sup>. A diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), como o próprio nome diz, tem a função de evitar o conflito entre as partes antes que ele aconteça, ou no seu início, aumentando as chances de uma solução pacífica e que o conflito se propague. As operações de promoção da paz ou de pacificação (*peacemaking*) tentam levar as partes de um conflito já iniciado à um acordo, conforme as medidas do capítulo VI<sup>35</sup> da Carta da ONU. Esta operação se encontra entre a diplomacia preventiva e a manutenção da paz (*peacekeeping*<sup>36</sup>). Esta última já estabelece uma ação em campo, com o consentimento das partes, e com a presença de militares e policiais civis da ONU. É uma operação que contém medidas pacíficas e outras mais coercitivas, mas menos robusta do que as operações de imposição da paz (*peace enforcement*). Estas são operações baseadas no capítulo VII<sup>37</sup> da Carta da ONU, e são designadas geralmente para aqueles conflitos que descumpriram o acordo de cessar-fogo.

Por fim, as operações de construção ou consolidação da paz (*peacebuilding*) visam aquelas regiões que já passaram, por exemplo, pela pacificação e manutenção da paz, portanto uma região pós-conflito. De acordo com Boutros-Boutros Ghali, esse tipo de operação possui objetivo semelhante à diplomacia preventiva, que é o de evitar o colapso das condições que mantém a paz. Porém, enquanto a diplomacia preventiva busca evitar a emergência de uma crise, as operações de *peacebuilding* procuram evitar a sua reincidência.

Uma das características do cenário internacional do pós-Guerra Fria é o considerável aumento dos conflitos intra-estatais em detrimento dos conflitos interestatais. Conforme Doyle e Sambanis (2006) os conflitos intra-estatais se tornaram a principal preocupação das organizações internacionais que lidam com a manutenção da paz e segurança internacionais. Entre as principais características desses conflitos, estão a insegurança e desigualdade interna, que se refletem nos campos econômico, político, social e etc.

O fim da Guerra Fria, junto ao aumento no número de conflitos intra-estatais, provocaram transformações nas operações de paz das Nações Unidas, dando origem às

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>> Acesso em: 16.11.2010

<sup>35</sup> Trata da solução pacífica de controvérsias.

<sup>36</sup> As operações de manutenção da paz da ONU são mais conhecidas por esse termo, pela própria origem inglesa “*peacekeeping operations*”. Mas é necessário destacar que ela também constitui um tipo de operação específica, de acordo com a definição do ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Boutros Ghali.

<sup>37</sup> Estabelece que nos casos de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão, a ONU poderá determinar o uso da força.

operações de paz multidimensionais ou de segunda geração. Essas operações, de certa forma, passaram a “almejar” outras questões previstas na Carta da ONU, como o desenvolvimento do progresso social e do padrão de vida dos povos, além do estabelecimento da justiça e dos Direitos Humanos.

Os objetivos das operações de paz de segunda geração, que se aproximam mais das operações de *peacebuilding* por envolver setores civis, policiais e militares, e por incluir, segundo Diehl (2008), elementos de reconciliação, transformação de valores e preocupações com o setor de justiça, podem ainda serem relacionados com os objetivos de estabelecer uma “paz positiva”, no entendimento de Johan Galtung (1969), que envolve a promoção de novas estruturas de desenvolvimento que garantam uma paz duradoura, ao invés de apenas uma ausência de conflito, ou seja, uma “paz negativa”.

A terceira geração<sup>38</sup> das operações de paz compreende aquelas operações de *peace enforcement*, no qual o uso da força é ampliado. Conforme Melo (2006), quando os Estados que enfrentam conflitos internos possuem fraqueza das instituições domésticas, a falta de capacidade institucional, a falência de mecanismos de resolução de conflitos, entre outras coisas, quase sempre estes Estados constituem Estados falidos/fracassados ou colapsados.

Para Diehl (2008, p. 55) “*economic development, human rights protection, and reconciliation are jeopardized when there is still widespread criminal activity, terrorism, and other acts of violence*”<sup>39</sup>. Desse modo, a ONU passa a conceber como de extrema importância a reconstrução desses Estados arrasados por conflitos internos. Essa reconstrução acompanha uma série de medidas determinadas por aquela organização no mandato da operação e segue ainda o modelo de democracia liberal e respeito aos Direitos Humanos.

Para melhor compreendermos o funcionamento de uma operação de paz, no próximo tópico iremos analisar o caso haitiano e a tentativa da ONU em reconstruir o país. Este é um caso que se mostra interessante, pelos problemas históricos que o país enfrenta.

### 3.2 Haiti: de Pérola do Caribe à Nação Fracassada

---

<sup>38</sup> As gerações das operações de paz são definidas por alguns autores de acordo com suas características e dimensão temporal. A grande maioria deles falam em 3 gerações, como Doyle e Sambanis, e é esta que utilizamos neste trabalho, mas outros falam até mesmo em 6 gerações como Ramesh Thakur e Albrecht Schnabel.

<sup>39</sup> Tradução livre: “o desenvolvimento econômico, a proteção dos Direitos Humanos, e a reconciliação estão comprometidos quando ainda existe uma atividade criminosa generalizada, terrorismo, e outros atos de violência”.

O Haiti é um país que atualmente enfrenta um conflito interno e que abriga uma operação de paz multidimensional da ONU, a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – MINUSTAH. A operação foi estabelecida em 2004, através da resolução 1.542 do Conselho de Segurança dessa organização. Tal operação objetiva a estabilização do Estado haitiano, através do estabelecimento de um ordenamento que evite a reincidência do conflito. É sabido que, no processo de reconstrução do Haiti, tendo como parâmetro o modelo de Estado democrático liberal, a ONU tem encontrado grandes dificuldades, por exemplo, fatores sociais internos (grande desigualdade social, pobreza, etc.), além de problemas na própria estrutura da organização e no mandato da operação, e a não cooperação dos demais países do sistema internacional.

Em janeiro de 2010, o país foi abalado por um terremoto que deixou milhares de mortos, inúmeros danos materiais, e outras milhares de pessoas que necessitavam urgentemente da ajuda humanitária. Tal acontecimento, apesar de afetar a todos que estavam presentes no país, independente da nacionalidade ou classe social, nos faz questionar um pouco a atuação da ajuda internacional no Haiti, em especial da ONU, até aquele momento.

Para Hirst (2010, p. 104),

Varreram-se para debaixo do tapete os problemas gerados pelas inconsistências e insuficiências da cooperação internacional prestada pelos principais doadores (EUA, França, EU e Canadá), pela ação descoordenada e descontrolada das ONGs, pela presença superdimensionada de contingentes militares, pela precária articulação entre as ações de assistência dos países latino-americanos ou pela crescente falta de diálogo entre o governo local e a administração civil da MINUSTAH.

Por esses motivos descritos acima, e principalmente pela própria história do Haiti, é necessário investigar o processo de reconstrução do Haiti, protagonizado principalmente pelas operações de paz da ONU. Conforme Cruz (2010, p. 97), “muitas vezes, iniciativas bem-intencionadas acabam criando maus costumes, favorecimento de grupos específicos, vícios de dependência, agravamento e perpetuação de problemas, e gravíssimas distorções de comportamento político e social”.

Para Emanuel Adler (1999, p. 235) “estabelecendo, articulando e transmitindo normas que definem o que é aceitável e legítimo no comportamento dos estados, as organizações internacionais podem ser capazes de moldar práticas dos estados”. Por isso destacamos o importante papel que essas organizações, em especial a ONU, têm na reconstrução do Haiti. Para Aldunate (2010) os esforços de ajuda e intervenção no Haiti nunca trouxeram

estabilidade e ordem ao país. Por isso a importância em analisar os sucessos e fracassos da ONU na reconstrução do país. Conforme Cruz (2010, p. 97):

o auxílio necessário monitorado, com respeito à soberania nacional e prestígio ao governo e ao povo haitiano é um dilema ainda a ser gerenciado com extrema sensibilidade e competência, para que o país, mesmo com algum suporte externo, tenha modificações na sua mentalidade e caminhe com suas próprias pernas.

As Nações Unidas afirmam que para que haja uma verdadeira consolidação da paz nos Estados arrasados por conflitos internos, o fim desses conflitos é apenas o primeiro passo nessa direção. Assim, segundo o ex-secretário geral Kofi Annan *apud* Kumar (1998) é necessário que haja a criação ou fortalecimento das instituições nacionais, o monitoramento das eleições, a promoção dos Direitos Humanos, a reintegração e reabilitação de alguns programas e a criação de condições que possibilite a retomada do desenvolvimento.

Dentro desse contexto, já se passaram mais de dez anos desde que as Nações Unidas estão no Haiti com operações de paz, e o futuro do país ainda continua incerto. Quais os principais problemas enfrentados pelo Haiti? A ONU e a comunidade internacional têm falhado nessa tarefa? Essas são algumas das questões que pretendemos responder ao longo deste trabalho.

### 3.2.1 Contexto Histórico

Para melhor compreendermos os atuais problemas que o Haiti enfrenta, é preciso antes contemplar o seu passado. Como assevera Terry Buss (2008, p. 9),

*if Haiti is considered a failed state, this may be a reflection of what happens when development actors become politicized in an already fragile environment and when the commitment to the national good of a country's political and business elites – supposedly the natural gatekeepers of the welfare of the state – is nonexistent or dysfunctional*<sup>40</sup>.

A maioria dos Estados considerados hoje como fracassados, estão dentro do contexto histórico e geográfico apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, tendo o seu surgimento acontecido pós-independência no século XX, nos continentes africano e asiático. Diferente deles, o Haiti se encontra no continente americano, foi o segundo país do hemisfério ocidental

---

<sup>40</sup> Tradução livre: “se o Haiti é considerado um estado fracassado, isto pode ser um reflexo do que acontece quando os atores do desenvolvimento tornam-se politizados em um ambiente que já é frágil, e quando o compromisso com o bem nacional das elites políticas e econômicas do país – supostamente os garantidores naturais do bem-estar do Estado – não existe ou é deficiente”.

a se tornar independente e a primeira república negra independente, estabelecida em 1804, a partir de uma revolução de escravos.

Em 1492, Cristovão Colombo aportou na ilha que denominou de *Hispaniola* (onde hoje é o Haiti e a República Dominicana) e ali se estabeleceu junto aos colonizadores europeus em busca de extrair daquela terra principalmente o ouro. Cobiça também dos franceses, a ilha foi dividida em 1697, com o Tratado de Ryswick, que passaram a ocupar a parte ocidental logo denominada de *Saint Domingue*.

As grandes plantações de açúcar, café e algodão impulsionaram a economia da região. Para dar conta do trabalho, era necessária uma grande quantidade de trabalhadores, quase sempre vindos da África e lá escravizados. Entre 1760 e 1790, *Saint Domingue* tornou-se a líder em exportação de café do mundo ocidental, e, nesse mesmo ano, a população de escravos já era de 500.000.

Assim o Haiti mostrou-se primeiro ao mundo, como pérola do Caribe ou das Antilhas, “a mais rica e próspera colônia do novo mundo, graças à altíssima produtividade de cana de açúcar, superior à de qualquer outro país da região. A produção era suficiente para custear as guerras de conquista do império napoleônico” (VERENHITACH, 2008, p. 20).

Nesse período de colonização, *Saint Domingue* era formado por três classes sociais: os colonos brancos, os escravos negros e os mulatos livres. Estes últimos eram filhos de escravas com colonos brancos e tinham o direito, por exemplo, de ir estudar na França e depois regressavam à ilha. Deste modo, os ideais da Revolução Francesa de 1789 marcaram significativamente a história do Haiti.

Alguns plantadores brancos, invocando os preceitos de igualdade e liberdade da Revolução Francesa, exigiram de Paris a instauração de um governo autônomo para *Saint Domingue*. Os mulatos também estavam descontentes com a metrópole francesa, lutando pela conquista de alguns direitos de cidadania, já que a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão assegurava tais direitos apenas para os brancos, para aqueles homens que tinham a mesma cor da pele deles. Por fim, os mais descontentes com toda a situação, os escravos, iniciaram uma rebelião:

The air was dark, hot, and fiery; a tropical storm rumbled on the horizon. One slave after another emerged from the shadows, scared and thrilled. They were not allowed to sneak out of their quarters at night, and they knew that slave gatherings were strictly prohibited<sup>41</sup>. (GIRARD, 2010, p. 39).

<sup>41</sup> Tradução livre: “O ar estava escuro, quente e ardente; uma tempestade tropical retumbou no horizonte. Um escravo após o outro saiu das sombras, assustado e emocionado. Eles não eram autorizados a andar fora de seus alojamentos à noite, e eles sabiam que as reuniões de escravos eram estritamente proibidas”.

Os escravos, comandados primeiramente por Toussaint Louverture, lutaram de 1791 à 1804, conduzindo a ilha à independência. Durante esse período, a ilha de *Hispaniola* transformou-se, segundo Mariana Corbellini (2009, p. 48), em um verdadeiro “campo de batalha internacional”.

Capturado e exilado para a França em 1802, onde morreu, Louverture não conseguiu ver a colônia tornar-se independente. Ela foi proclamada em 1804 pelo General Jean-Jacques Dessalines, que tornou-se o primeiro imperador, como ele mesmo declarou. Nascia então o Haiti, isto é, país montanhoso, “já profundamente abalado não apenas em suas estruturas institucionais, mas também em seu sistema político e suas relações sociais, bem como destruído devido aos anos de guerra e revolta” (CORBELLINI, 2009, p. 52).

Para Girard (2010), o legado da revolução foi a ditadura, instabilidade política e exploração de trabalho. Dessalines aprovou um verdadeiro massacre pós-independência contra os franceses e demais estrangeiros que permaneceram no Haiti. Nem mesmo mulheres e crianças foram salvas. Em 1805, ele foi assassinado, dando início à disputa pelo poder e turbulenta história política do Haiti<sup>42</sup>.

De acordo com Buss (2008), de 1806 a 1879, houveram sessenta e nove revoltas contra o governo haitiano. De 1807 a 1820, o Haiti foi dividido através de uma guerra civil em região norte, dominada pelos negros, e região sul, dominada pelos mulatos. Em 1844, a República Dominicana declarou a sua independência do Haiti, ocupando 2/3 das terras orientais da ilha de *Hispaniola*.

Instaurou-se como que uma cultura política, onde a busca pelo poder e sua manutenção são muito mais valorizados do que o bem-estar da população. Não existe legitimidade, pois, conforme assevera Corbellini (2009, p. 56),

os princípios e práticas que geralmente levam o povo a aceitar a legitimidade do governo, tais como a regularidade jurídica e eleitoral, a popularidade, a competência, o valor moral e ético, a confiança, entre outros, são sistematicamente negligenciados pelos governantes – o uso da força transforma-se no instrumento utilizado pelo governo para manter-se no poder.

Com todos esses problemas, mas também devido à questão de que seu reconhecimento poderia levantar revoltas em outras colônias, a independência do Haiti só foi reconhecida pela França em 1838, após pagamento de um valor equivalente à 22 bilhões de reais, e em 1862 pelos Estados Unidos.

---

<sup>42</sup> Para ter uma idéia de como essa vida política é turbulenta, ver o quadro “Presidentes do Haiti, 1804 até o presente”, de Terry Buss, nos Anexos deste trabalho.

Nem mesmo isso impediu que o Haiti fosse alvo de novas invasões. Em 1915 os EUA ocupam o Haiti e ali permanecem por quase vinte anos, até 1934. Para Buss (2008), houve certa melhora nas condições do Haiti. Por exemplo, o exército haitiano converteu-se em uma força profissional, houveram algumas melhoras na infra-estrutura, o que propiciou certo desenvolvimento econômico. Porém, os maiores beneficiados foram os mulatos, ou seja, a classe minoritária. Apesar dessa certa melhora na qualidade de vida dos haitianos, eles viam a ocupação estrangeira como uma humilhação nacional.

A instabilidade política permanece. De 1935 a 1946, houveram três constituições novas ou revisadas no Haiti. Entre 1956 e 1957, o país teve quatro governantes no poder. Em 1957, François Duvalier é eleito presidente dando início à “Era Duvalier”, a pior ditadura que o Haiti já viu. Em 1963, Papa Doc, como era conhecido, se declarou presidente vitalício do país e a constituição foi reescrita para assegurar isto.

Papa Doc instituiu uma força paramilitar, os *Tontos Macoutes*, para ajudá-lo a manter no poder. Os *Macoutes* matavam, torturavam e exilavam milhares de pessoas, inclusive haitianos considerados inimigos do governo. Conforme Buss (2008) afirma, eles eram 10.000 enquanto que o exército haitiano tinha apenas 7.000 soldados.

Em 1971, Papa Doc morre, e deixa em seu lugar o seu filho, Jean-Claude Duvalier, o Baby Doc. Quando assumiu o governo do Haiti ele tinha apenas dezenove anos de idade, e, assim como o seu pai, se declarou presidente por toda a vida. Inicialmente prometeu a reforma de algumas instituições e uma maior abertura do país ao investimento estrangeiro. Contudo, devido à alguns protestos populares contra o governo e a pouca capacidade do Baby Doc em satisfazer os desejos da elite e do exército, a ditadura foi se enfraquecendo.

Em 1986, depois de um golpe de Estado militar liderado pelo General Henri Namphy, com a ajuda dos EUA, Baby Doc e sua mulher vão para o exílio, na França, deixando para trás um país marcado pelo caos e violência. Entre 1987 e 1990, o Haiti fica sob a responsabilidade de uma junta militar, quando então são organizadas novas eleições. Os haitianos elegeram o sacerdote católico Jean-Bertrand Aristide, fundador do partido *Fanmi Lavalas*. Aristide vence a primeira eleição considerada democrática no Haiti, com 70% dos votos populares.

Aristide já vinha ganhando apoio popular há algum tempo. Sempre discursava contra o regime dos Duvalier, contra as elites, e denunciava o império dos EUA. Prometia durante as eleições uma “nova independência” para o Haiti. No primeiro ano de seu mandato, em 1991, sofre um golpe militar, encabeçado pelo General Raoul Cédras.

Exilado nos EUA, Aristide pede o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da ONU para retornar ao país e ocupar o seu lugar de direito. Essas organizações internacionais começam a negociar com Cédras a volta de Aristide, que só acontece em 1994, auxiliado por uma força multinacional autorizada pela ONU, a UNMIH (Missão das Nações Unidas no Haiti), com 20.000 militares e que incluía tropas de vários países.

A ONU também aprovou uma intervenção americana em 1994, permitindo o uso da força no processo de recondução de Aristide ao poder. Mais uma vez o país foi invadido pelas tropas norte-americanas. Junto com a comunidade internacional, as Nações Unidas passariam então a ocupar um papel central na história do Haiti. De acordo com Verenhitch (2008, p. 25),

a crise evoluía internamente, ensejando um aumento desmedido da violência, incontáveis violações dos direitos humanos e o agravamento do estado de miséria da maior parte da população. Com o deslocamento do problema da questão democrática para a questão humanitária, a ONU torna-se fundamental no contexto da crise haitiana.

A UNMIH permaneceu em vigor até 1996, quando assumiu então, o presidente eleito nas eleições de 1995, René Préval, apoiado por Aristide. Préval ficou no poder até 2000 e nesse período, de 1993 a 2000, a ONU autorizou quatro operações de paz para o Haiti: a UNMIH (1993-1996); a UNSMIH (1996-1997); a UNTMIH (1997) e a MIPONUH (1997-2000).

A primeira delas, UNMIH, como já citada anteriormente, tinha como objetivo reconduzir Aristide à presidência. A UNSMIH foi estabelecida para assistir o governo haitiano na profissionalização da polícia, na manutenção da segurança e coordenação das atividades da ONU na promoção da construção de instituições, reconciliação nacional e reabilitação econômica. Já a UNTMIH tinha como principal função auxiliar o governo do Haiti à reestruturar a Polícia Nacional Haitiana (PNH). Por fim, a MIPONUH também foi criada para dar apoio à profissionalização da PNH, especialmente com relação à supervisão e ao treinamento de unidades policiais especializadas.

Aristide volta ao poder em 2001, apesar das eleições de 2000 terem sido consideradas fraudulentas. Como fizeram Papa Doc e Baby Doc, Aristide também incentivou aqueles grupos paramilitares que eram leais a ele (os *Chimères*, por exemplo), a intimidar os oponentes usando inclusive a violência. A polícia no seu governo esteve marcada constantemente pela corrupção. Ele também não conseguiu realizar no Haiti uma boa política de desenvolvimento social e político. Passou a enfrentar não apenas uma oposição interna, a

medida que perdia popularidade, mas também uma oposição externa, marcada pela falta de cooperação internacional.

Segundo Cadet *apud* Corbellini (2009, p. 58),

antes de entrar para a política, Aristide se apresentava como porta-voz do povo, contra o regime duvalierista, contra a burguesia, denunciante do imperialismo estadunidense. Uma vez no poder, adotou os mesmos métodos e práticas que sempre condenou e denunciou. Foi responsável por fraudes eleitorais, assassinatos, repressões sistemáticas, aliança com forças clandestinas da máfia da droga.

Uma nova crise política toma conta do país. De acordo com Corbellini (2009), a violência generalizada e ressurgimento de grupos armados, além do colapso das instituições, levaram a comunidade internacional e grupos de oposição interna a pedirem a renúncia de Aristide. Tais problemas também davam uma maior legitimidade à uma intervenção internacional, segundo a autora.

Em 29 de Fevereiro de 2004, Aristide renunciou e seguiu para a República Centro-Africana, em avião das Forças Armadas dos EUA<sup>43</sup>. Em seu lugar assumiu o presidente da Suprema Corte do Haiti, Boniface Alexandre, que logo solicitou a ajuda imediata da ONU. A mesma respondeu com a instauração de uma Força Multinacional de Paz, através da Resolução 1529 do Conselho de Segurança de 2004.

A Força Multinacional de Paz foi estabelecida para dar suporte ao presidente interino, Boniface Alexandre, e para conter um pouco a violência enquanto a ONU autorizava uma operação de paz. A queda de Aristide fez surgir, conseqüentemente, um vácuo político no Haiti. Como bem expressa Corbellini (2009, p. 31),

os conflitos causados pelo vácuo de poder vêm à tona sob a forma de ressentimentos políticos, étnicos e religiosos. A população civil torna-se dependente do auxílio prestado por organizações humanitárias de alcance regional ou global. As instituições estatais são destruídas e o governo não consegue mais gerir o Estado.

### 3.2.2 A Reconstrução do Estado Haitiano

A ONU autorizou então, no dia 30 de Abril de 2004, através da Resolução 1542<sup>44</sup> do Conselho de Segurança, o envio da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), cujo principal objetivo era garantir um ambiente seguro e estável que evitasse

<sup>43</sup> Existem divergências quanto à sua renúncia. Segundo Verenhitch (2008), alguns afirmam que ele teria sido forçado pelos EUA e França ou até mesmo coagido pelas Forças Armadas americanas a deixar o país.

<sup>44</sup> Ver Resolução 1542 nos Anexos deste trabalho.

a reincidência do conflito, através da restauração e manutenção do estado de direito e da segurança pública, particularmente por meio da assistência à PNH e da promoção e proteção dos Direitos Humanos.

Para o embaixador chileno Juan Gabriel Valdés, “*this resolution was one of UN’s largest, most ambitious missions, and at bottom, it seemed that rather than solving an emergency situation, the challenge of the mission was to recreate a country*”<sup>45</sup> (VALDÉS *apud* ALDUNATE, 2010, p. 67).

A MINSUTAH é formada por dois componentes: uma força militar e outra policial (a UNPol). Inicialmente ela previa um componente civil de 1.622 pessoas e outro militar com até 6.700 soldados. Hoje já são 8.940 militares e 4.391 policiais, aproximadamente 481 civis internacionais, 1.235 agentes civis locais e 204 voluntários da ONU<sup>46</sup>. Ambos os componentes possuem a mesma função, a saber, manter a segurança, e por isso devem realizar suas tarefas em coordenação. Apesar desses componentes serem formados por tropas de vários países, o que pode dificultar um pouco essa coordenação, de acordo com Aldunate (2010) eles possuem estrutura e disciplinas similares, que ajuda no trabalho em campo.

Às vezes essa coordenação não acontece, por vários motivos. De acordo com Aldunate (2010, p. 69) um dos primeiros problemas notificados na UNPol, por exemplo, era o fato de que os policiais não sabiam se estavam participando de uma operação baseada no capítulo VI ou no capítulo VII da Carta das Nações Unidas e ainda haviam constantes desentendimentos entre os oficiais superiores.

Outro fator que atravancou os trabalhos da MINUSTAH foi a questão da língua. A língua mais falada no Haiti é o Crioulo e depois o Francês. Muitos dos soldados que foram enviados ao país não sabiam falar nenhuma das duas línguas. A lista de problemas da operação é maior, mas já percebemos que a missão que deveria resolver os problemas do Haiti, precisava resolver primeiro os seus problemas.

Aldunate (2010) cita o General brasileiro Augusto Heleno Ribeiro Pereira, que foi o primeiro comandante militar da MINUSTAH, e que declarou: “*the UN failed to provide intelligence services for its peacekeeping missions. The mission is therefore heavily reliant on*

---

<sup>45</sup> Tradução livre: “esta resolução foi uma das maiores da ONU, mais ambiciosa missão, e no fundo, parecia que mais do que resolver uma situação de emergência, o desafio da missão era recriar um país”.

<sup>46</sup> Informações tiradas do site da MINUSTAH, disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml> Acesso em: 20.11.2010

*rumors. I was forced, on several occasions to use troops with information that had not been confirmed*<sup>47</sup> (2010, p. 72).

Um dos objetivos principais da MINUSTAH nos primeiros anos da operação era auxiliar o governo provisório à organizar, monitorar e realizar eleições livres, o mais rápido possível, também concedendo apoio técnico, logístico, administrativo e de segurança, para que o processo eleitoral ocorresse dentro dos padrões democráticos. A MINUSTAH, junto com o governo de transição, conseguiu realizar as eleições em 7 de Fevereiro de 2006, e os haitianos elegeram mais uma vez René Préval. Entretanto, a MINUSTAH não conseguiu evitar as acusações de fraudes e os protestos por parte dos que eram a favor e dos que eram contra Préval, geralmente acompanhados de violência.

A contagem dos votos continuou por algumas semanas, e a cada dia Préval tinha menos votos, chegando a ficar com menos de 50% deles. Haveria então um segundo turno, mas os apoiadores de Préval, alegando que haviam encontrado milhares de cédulas com votos a favor de Préval em um lixão, começaram a fazer várias barricadas nas principais cidades do país. A OEA fez um acordo com o governo provisório, e através de um processo que pode ser considerado duvidoso, conseguiu que Préval atingisse 50% dos votos, evitando mais uma crise política.

Nos primeiros anos do segundo governo de René Préval (2006-2010), com a ajuda da MINUSTAH alguns avanços já podiam ser notados. O Haiti foi readmitido no Caricom, aumentou a ajuda em dinheiro da comunidade internacional, houve um pequeno crescimento econômico, proporcionado, por exemplo, pela indústria do turismo.

Porém, para Girard (2010) três acontecimentos interromperam esse iniciante crescimento do Haiti: o aumento dos preços da comida em 2008, uma seqüência de quatro furacões e tempestades tropicais também em 2008, e o terremoto de 12 de Fevereiro de 2010, que atingiu principalmente a capital do país, Porto Príncipe.

O terremoto de 7.0 na escala Richter deixou mais de 200.000 pessoas mortas e outros milhões na rua. A infra-estrutura foi completamente afetada, poucos prédios permaneceram de pé, o que não aconteceu com a própria sede da MINUSTAH. Se a situação do Haiti já não era boa, imaginar um pior cenário se torna até mesmo difícil.

Para Luis Durán Vargas (2010), a verdadeira catástrofe

---

<sup>47</sup> Tradução livre: “a ONU falhou em fornecer serviços de inteligência para suas operações de paz. A missão, portanto, é altamente dependente de boatos. Eu fui forçado, em várias ocasiões, a usar as tropas com informações que não haviam sido confirmadas”.

*es una población mayoritariamente pobre que hoy se encuentra en las peores condiciones de inseguridad, condiciones que antes del sismo caracterizaban sobre todo las zonas de exclusión más violenta de los asentamientos precarios de Carrefour Feuilles, Bel Air o Cité Soleil, entre otros. Hoy, miles de personas que luchaban diariamente por alejarse de esa realidad de espanto se encuentran sumidas en ella, en la marginalización extrema, la insalubridad y la intemperie; la desesperanza de quienes tocan fondo*<sup>48</sup>.

Por isso, a tarefa da comunidade internacional, em especial da ONU, não constitui algo muito fácil de realizar. Será necessária uma grande ajuda internacional para se iniciarem os projetos de reconstrução, e mais do que isso, uma grande operação para coordenar todos esses projetos, que enfrentarão todos os problemas da sociedade haitiana.

Talvez esse momento seja propício para uma reavaliação dos princípios que regem as operações de paz da ONU no Haiti. Cada vez mais o Haiti dá sinais de que precisa de uma profunda reconstrução, não apenas do estado de direito, mas de todas as regras que condicionam o bom funcionamento da sociedade haitiana.

Através do mandato da MINUSTAH, por exemplo, percebemos, em primeiro lugar, que esta operação possui um objetivo multidimensional, nas áreas de processo político, direitos humanos e assistência eleitoral. Em segundo lugar, a MINUSTAH também está baseada no capítulo VII da Carta da ONU, que trata da ação com o uso da força em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão, podendo ser considerada uma operação de *peace enforcement* ou terceira geração, como descrevemos anteriormente.

Além disso, o Haiti apresenta algumas das principais características que definem o fracasso estatal, apresentadas no primeiro capítulo deste trabalho: conflito civil, falência das instituições do governo, privação econômica, caos, violência, instabilidade política, violação dos direitos humanos, entre outros.

Para Nafziger, Väyrynen e Melkas *apud* Corbellini (2008), questões históricas, culturais, religiosas e identitárias também devem ser analisadas quando se debate o estado fracassado. Estas questões são percebidas com bastante clareza no caso haitiano, como demonstrado no tópico anterior.

A necessidade de reconstrução do Haiti pela MINUSTAH, nos faz questionar por qual conceito e geração de operação de paz ela pode ser melhor identificada. Como já afirmamos, ela é considerada uma operação de *peace enforcement*, por está baseada no capítulo VII da

---

<sup>48</sup> Tradução livre: “é uma população majoritariamente pobre que hoje se encontra nas piores condições de insegurança, condições que antes do terremoto se caracterizavam pelas zonas de exclusão mais violentas das favelas de Carrefour Feuilles, Bel Air e Cité Soleil, entre outras. Hoje, milhares de pessoas que lutavam diariamente para fugir dessa realidade de espanto, se encontram imersas nela, na extrema marginalização, na insalubridade e intempérie, no desespero de quem chegado ao fundo”.

Carta da ONU. Porém, o mandato da MINUSTAH autoriza o uso da força apenas no que diz respeito à seção I do parágrafo operativo de número sete da Resolução 1542, que trata das ações da operação para manter um ambiente seguro e estável, mais especificamente, no suporte ao governo de transição e na proteção do pessoal e das instalações da ONU, e dos civis que sofrem uma iminente violência física.

Por este motivo, alguns autores e estudiosos não consideram a MINUSTAH como uma operação exclusiva de *peace enforcement*. De acordo com Enzo DiNocera e Ricardo Benavente *apud* John Fishel e Andrés Sáenz (2007), o mandato da ONU para o Haiti estabelece uma missão baseada no capítulo VI e no capítulo VII de sua Carta. Envolve, portanto, tanto a imposição da paz quanto a reconstrução pós-conflito (*peacebuilding*).

Os mesmos autores alertam que isso pode ser um artifício das Nações Unidas para conseguir e manter a ajuda de alguns países que não participam de operações exclusivamente baseadas no capítulo VII. O Brasil, por exemplo, apesar de ser um dos principais fornecedores de soldados e ter aceitado o comando da força, fez isso alegando estar baseado no capítulo VI, já que não concorda muito com as operações de *peace enforcement* e a ONU deixava essa brecha de interpretação.

Concordamos com aqueles que afirmam ser a MINUSTAH uma operação de terceira geração, mas chamamos a atenção, assim como Juliana Bigatão (2009), para o fato de que tais operações sejam pré-condições para que a manutenção e construção da paz aconteçam. Devem ser um auxílio, por exemplo, ajudando o campo da assistência humanitária.

De acordo com Bigatão (2009, p. 180):

Apesar de autorizada sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, abrindo espaço para que os *peacekeepers* empreendessem ações robustas a fim de pacificar o país, houve o entendimento de que o uso da força por si só não solucionaria o problema, dado que a questão haitiana envolve uma série de questões políticas, humanitárias, econômicas e sociais que tornam inócuo o mero exercício da força.

No caso haitiano, é muito importante que a reconstrução do Estado aconteça, e talvez a imposição da paz seja importante para se chegar a um acordo que permita essa reconstrução. Porém, como recomenda Boutros Ghali no relatório “Uma Agenda para a Paz”, o Conselho de Segurança deve aprovar tais operações em “*clearly defined circumstances and with their terms of reference specified in advance*”<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Tradução livre: “circunstâncias claramente definidas e com os seus termos de referência previamente especificados”.

Como afirma Doyle e Sambanis (2006), a ONU é muito melhor fazendo a paz do que fazendo a guerra. Vale à pena lembrar que a maioria das operações de paz que foram consideradas fracassadas e que receberam mais críticas, tinham a característica de *peace enforcement*, a exemplo da UNOSOM II na Somália (1993-1995), da UNAMIR em Ruanda (1993-1996) e da UNMIBH na Bósnia (1995-2002).

A ONU junto à comunidade internacional ainda possuem uma grande tarefa para realizar no Haiti, principalmente no que tange à efetivação dos objetivos da MINUSTAH. Se existe uma justificativa moral e jurídica para intervir naquele país, na busca de manter a ordem e construir uma paz auto-sustentável, a história e atual situação em que o país se encontra tem demonstrado que é necessária uma reavaliação da operação da ONU e da ajuda internacional em solo haitiano.

Os constantes abusos dos direitos humanos, os intensos conflitos internos pela busca do poder, a situação miserável de grande parte da população, expostas e relatadas por organizações internacionais e pelos últimos noticiários televisivos sobre a situação do Haiti, tem revelado que, apesar de legítima, a intervenção humanitária não tem sido eficaz.

## CONCLUSÃO

A situação que o Haiti enfrenta hoje é reflexo de anos de conflitos políticos, civis, étnicos, culturais e econômicos, que se perpetuam já há mais de 200 anos, desde sua independência. Como observamos através da análise histórica do país, foram poucas as vezes em que realmente se pôde falar em um estado de direito, com a mínima institucionalização e organização que um Estado exige.

As dificuldades que a ONU junto à comunidade internacional enfrenta na tentativa de manter a paz e segurança no ambiente doméstico do Haiti, são resultado de causas profundas que estão quase inerentes à vida do haitiano. O problema não se resolve da noite para o dia, e pelas constantes disputas pelo poder, que como afirmamos, não representa nesse país uma atividade em prol do bem comum, achamos ser necessária à ajuda da comunidade internacional.

O Haiti possui muitas das características apresentadas no primeiro capítulo deste trabalho, que definem um Estado fracassado, como a falta de um bem-estar econômico, a instabilidade política, conflitos civis com freqüente uso da violência e desrespeito aos direitos humanos. Por este lado, podemos afirmar que o Haiti constitui um Estado fracassado, possuindo apenas uma soberania jurídica, isto é no âmbito das normas e da lei, e não empírica, *de facto*, conforme o pensamento de Robert Jackson.

Quando os problemas do Haiti passam a colocar em risco e a causar problemas para outros Estados, através do surgimento de refugiados, da promoção de instabilidade política na região, da convivência com grupos terroristas e o tráfico de armas e drogas, enfim, através da ameaça à paz e segurança internacionais, a comunidade internacional decide que precisa fazer algo para acabar com esta situação.

Por outro lado, demonstramos e acreditamos que a comunidade internacional possua ainda uma responsabilidade moral com o Haiti e com os demais Estados fracassados. A partir do momento que esta comunidade compartilha regras, normas e princípios, ela também compartilha deveres e responsabilidades. Quando um Estado sofre maciças violações dos direitos humanos e ele não consegue parar com tais violações, a comunidade internacional precisa fazer algo, pois é moralmente inaceitável que os atores internacionais não se mobilizem quanto ao desrespeito dos direitos humanos em um Estado.

Ainda existe uma responsabilidade jurídica desses Estados para com os seres humanos, quando eles assinam e ratificam declarações que proíbem a violação dos direitos básicos, universais. Aqui, moralidade e juridicidade se influenciam mutuamente.

A ONU, principal organização internacional, possui papel importante e tem buscado resolver tais questões. As operações de paz, por exemplo, são hoje um dos principais meios pelos quais a ONU tem tentado manter a paz e segurança internacionais. Elas não ferem o princípio da soberania, porque como já afirmamos, alguns Estados não possuem soberania *de facto*. Elas também não ferem a soberania dos Estados porque estão baseadas na busca do bem comum da humanidade, levando a ajuda humanitária necessária à aqueles Estados conturbados por conflitos internos. Não fere ainda a soberania dos Estados porque assim como existe um limite à intervenção, existe um limite à não-intervenção. Na verdade, por exemplo, um direito daqueles que sofrem violações dos direitos humanos a não sofrerem mais tais violações, e por isso pode ser considerada uma questão de justiça internacional.

Toda essa justificativa à intervenção humanitária não significa que ela sempre é feita da melhor forma, sem falhas e abusos. Estes têm acontecido com freqüência em operações de manutenção da paz da ONU. Mas isso não significa que elas já alcançaram resultados satisfatórios em conformidade com os objetivos que as criaram. As operações de paz no Timor Leste (UNTAET; UNMISSET; UNMIT – de 1999 até os dias atuais), El Salvador (ONUSAL – de 1991 até 1995), Moçambique (ONUMOZ – de 1992 até 1994) e Camboja (UNTAC; UNAMIC – de 1991 até 1993), entre outras, são consideradas por muitos estudiosos de relevante sucesso.

Infelizmente o mesmo não podemos dizer do Haiti. A ONU tem buscado estabelecer uma paz e segurança auto-sustentáveis no ambiente doméstico há mais de dez anos e poucos foram os resultados vistos. A cada operação de paz que o Conselho de Segurança aprovava (já são cinco no total), as ações delegadas pareciam ser mais complexas para se realizar. O objetivo da atual operação no país, a MINUSTAH, em solo haitiano desde 2004, é ainda mais trabalhoso: construir um ordenamento que evite a reincidência do conflito. Devido aos problemas históricos haitianos apontados anteriormente, para se alcançar tal objetivo a ONU precisará fazer um esforço muito grande, pois precisará reconstruir o Estado haitiano.

Além dos problemas humanos, o Haiti sofre também com problemas naturais e sanitários. O terremoto do início de 2010 que abalou o Haiti destruiu muitos dos avanços que já haviam sido alcançados pela MINUSTAH. Revelou também algumas falhas da operação, que não tinha, por exemplo, um plano de emergência para atender possíveis feridos em um desastre dessa natureza, sendo o Haiti um país que já sofre todos os anos com desastres

naturais. Tais problemas precisarão ser corrigidos para que não voltem a acontecer, e para que a ONU e a comunidade internacional alcancem o objetivo de manter a paz e segurança internacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emmanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, Nº 47, p. 201-246, 1999.

ALDUNATE, Eduardo. **Backpacks Full of Hope**. The UN Mission in Haiti. The Centre for International Governance Innovation (CIGI) and Wilfrid Laurier University Press, 2010.

BIGATÃO, Juliana. **Manutenção da Paz e Resolução de Conflitos: Respostas das Nações Unidas aos Conflitos Armados Intra-Estatais na Década de 1990**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2009.

BRAGA, Leonardo Carvalho. **O debate Cosmopolitismo x Comunitarismo sobre Direitos Humanos e a Esquizofrenia das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, Vol.30, Nº 1, 2008.

BUSS, Terry. **Haiti and Balance**. Why Foreign Aid has Failed and What We Can Do About It. Washington: The Brookings Institution, 2008.

CORBELLINI, Mariana Dalalana. **Haiti: da crise à MINUSTAH**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CRUZ, Carlos Alberto dos Santos. Haiti: interferências externas e deformações na política interna. **Política Externa**, Vol. 19, Nº 1, p. 93-101, jun/jul/ago. 2010.

DIEHL, Paul F. **Peace Operations**. War and Conflict in the Modern World. Cambridge: Polity Press, 2008.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. **Making War and building peace: United Nations peace operations**. Princeton University Press, p. 1-26, 2006.

FISHEL, John; SÁENZ, Andrés. **Capacity Building for Peacekeeping**. The Case of Haiti. Washington: National Defense University Press, 2007.

GALTUNG, Johan. **Violence, Peace and Peace Research**. Journal of Peace Research, Vol. 6, Nº 3, 1969.

GHALI, Boutros Boutros-Ghali. **Uma Agenda para a Paz**. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, 1992. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> Acesso em: 16 Nov. 2010.

GHANI, Ashraf; LOCKHART, Clare. **Fixing Failed States**. A Framework for Rebuilding a Fractured World. New York: Oxford University Press, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIRARD, Philippe. **Haiti**. The Tumultuous History – From Pearl of the Caribbean to Broken Nation. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

HEINZE, Eric. **Waging Humanitarian War**. The Ethics, Law, and Politics of Humanitarian Intervention. Albany: State University of New York Press, 2009.

HIRST, Monica. O Haiti e os desafios de uma reconstrução sustentável – um olhar sul-americano. **Política Externa**, Vol. 19, N° 1, p. 103-111, jun/jul/ago. 2010.

JACKSON, Robert. **International Community beyond the Cold War**. *IN*: LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael (Eds.). Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 59-83, 1995.

JACKSON, Robert. **Quasi-states: Sovereignty, International Relations and Third World**. Cambridge University Press, 1996.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais** - Teorias e Abordagens. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, p. 333-357, 2007.

KRATOCHWIL, Friedrich. **Sovereignty as *Dominium*: Is There a Right of Humanitarian Intervention?** *IN*: LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael (Eds.). Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 21-42, 1995.

KUMAR, Chetan. **Building Peace in Haiti**. International Peace Academy occasional paper series, 1998.

MASTANDUNO, Michael; LYONS, Gene. **International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International Society**. *IN*: LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael

(Eds.). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 01-18, 1995.

MELO, Raquel. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral**. Tese de Doutorado, 2006, pp. 11-99, 100-145 e 304-323.

MONTEIRO, Leandro Nogueira. **O conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: origens, definições e implicações teóricas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de Metodologia Científica**. São Paulo: Pioneira, 2002.

ONUF, Nicholas. **Intervention for the Common Good**. *IN: LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael (Eds.). Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 43-58, 1995.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

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

VARGAS, Luis Rolando Durán. **Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado**. Nueva Sociedad, N° 226, 2010.

VERENHITACH, Gabriela Daou. **A MINUSTAH e a Política Externa Brasileira: motivações e conseqüências**. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics**. *International Organization*, Vol. 46, N° 2, 1992.

WENDT, Alexander. **Collective Identity formation and the International State**. *The American political Science Review*, Vol. 88, N° 2, 1994.

WENDT, Alexander. **Constructing International Politics**. *International Security*, Vol. 20, N° 1, 1995.

WENDT, Alexander. **Social Theory of internacional politics**. Cambridge University Press, 1999.

ZARTMAN, William. **Collapsed States**. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

- **Documentos**

**Carta da ONU**. Disponível em: [http://www.fd.uc.pt/hrc/enciclopedia/onu/textos\\_onu/cnu.pdf](http://www.fd.uc.pt/hrc/enciclopedia/onu/textos_onu/cnu.pdf)  
Acesso em: 20 Nov. 2010.

UN Doc. Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 30 de Abril de 2004. S/RES/1542. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004)) Acesso em: 14 Mai. 2010.

## ANEXOS

Quadro 1 – “Presidentes do Haiti, 1804 até o presente”<sup>1</sup>

| <i>Presidente</i>                       | <i>Ano(s) em exercício</i> | <i>Fim do exercício</i>                  |
|---|----------------------------|--|
| Jean Jacques Dessalines                 | 1804-06                    | Assassinado                              |
| Henri Christophe                        | 1807-20                    | Suicidou                                 |
| Alexander Petion                        | 1807-18                    | Morto em exercício                       |
| Jean Pierre Boyer                       | 1818-43                    | Derrubado                                |
| Riviere Riviere-Herard                  | 1843-44                    | Derrubado                                |
| Philippe Guerrier                       | 1844-45                    | Morto em exercício                       |
| Jean Louis Pierrot                      | 1845-46                    | Derrubado                                |
| Jean Baptiste Riche                     | 1847-47                    | Morto em exercício                       |
| Faustin Soulouque                       | 1847-59                    | Derrubado                                |
| Fabre Nicholas Geffrad                  | 1859-67                    | Derrubado                                |
| Sylvain Salnave                         | 1867-69                    | Executado                                |
| Saget Nissage                           | 1870-74                    | Terminou o mandato                       |
| Michel Domingue                         | 1874-76                    | Derrubado                                |
| Canal Boisrond                          | 1876-79                    | Derrubado                                |
| Lysius Felicite Salomon                 | 1879-88                    | Derrubado                                |
| Francois Legitime                       | 1888-89                    | Derrubado                                |
| Florvil Hyppolite                       | 1889-96                    | Morto em exercício                       |
| Tiresias Simon Sam                      | 1896-1902                  | Terminou o mandato                       |
| Alexis Nord                             | 1902-08                    | Derrubado                                |
| Antoine Simon                           | 1908-11                    | Derrubado                                |
| Cincinnatus Leconte                     | 1911-12                    | Morto em exercício                       |
| Tancrede Auguste                        | 1912-13                    | Morto em exercício                       |
| Michel Oreste                           | 1913-14                    | Derrubado                                |
| Oreste Zamor                            | 1914                       | Derrubado                                |
| Davilmar Theodore                       | 1914-15                    | Derrubado                                |
| Vilbrun Sam                             | 1915                       | Assassinado                              |
| Sudre Dartiguevave                      | 1915-22                    | Terminou o mandato (1ª ocupação dos EUA) |
| Louis Borno                             | 1922-30                    | Terminou o mandato (1ª ocupação dos EUA) |
| Eugene Roy                              | 1930                       | Temporário                               |
| Sternio Vincent                         | 1930-41                    | Terminou o mandato (ocupação até 1934)   |
| Élie Lescot                             | 1941-46                    | Derrubado                                |
| Franck Lavaud                           | 1946                       | Provisório                               |
| Dumarsais Estimé                        | 1946-50                    | Derrubado                                |
| Paul Eugène Magloire                    | 1950-56                    | Derrubado                                |
| Joseph Nemours Pierre-Louis             | 1956-57                    | Provisório                               |
| Franck Sylvain                          | 1957                       | Provisório                               |
| Executive Government Council            | 1957                       | Provisório                               |
| Antonio Thrasybule Kebreau              | 1957                       | Presidência, Conselho Militar            |
| François Duvalier                       | 1957-71                    | Morto em exercício                       |
| Jean-Claude Duvalier                    | 1971-86                    | Derrubado                                |
| Henri Namphy                            | 1986-87                    | Terminou o mandato                       |
| Lesli Manigat                           | 1988                       | Derrubado                                |
| Henri Namphy                            | 1988-89                    | Derrubado                                |
| Prosper Avril                           | 1989-90                    | Derrubado                                |
| Etha Pascal-Trouillot                   | 1990-91                    | Terminou o mandato                       |
| Jean-Bertrand Aristide                  | 1991                       | Derrubado                                |
| Joseph Nerette                          | 1991-92                    | Provisório                               |
| Marc Bazin (primeiro-ministro interino) | 1992-93                    | Interino                                 |
| Émile Jonassaint                        | 1994                       | Interino                                 |
| Jean-Bertrand Aristide                  | 1994-96                    | Terminou o restante do mandato anterior  |
| Rene Préval                             | 1996-2000                  | Terminou o mandato                       |
| Jean-Bertrand Aristide                  | 2000-04                    | Derrubado                                |
| Boniface Alexandre                      | 2004-06                    | Provisório                               |
| Rene Préval                             | 2006-                      | Eleito em 7 de Fevereiro de 2006         |

<sup>1</sup> Terry Buss (2008, p. 187-188).



## Security Council

Distr.: General  
30 April 2004

---

### Resolution 1542 (2004)

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

*The Security Council,*

*Recalling* resolution 1529 (2004) of 29 February 2004,

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

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

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

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

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

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

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

*Reiterating* its call upon the international community to continue to assist and support the economic, social and institutional development of Haiti over the long term, and welcoming the intention of the Organization of American States (OAS), the Caribbean Community (CARICOM), and of the international donor community, as well as international financial institutions, to participate in those efforts,

S/RES/1542 (2004)

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

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

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

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

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

5. *Supports* the establishment of a Core Group chaired by the Special Representative and comprising also his/her Deputies, the Force Commander, representatives of OAS and CARICOM, other regional and subregional organizations, international financial institutions and other major stakeholders, in order to facilitate the implementation of MINUSTAH's mandate, promote interaction with the Haitian authorities as partners, and to enhance the effectiveness of the international community's response in Haiti, as outlined in the Secretary-General's report (S/2004/300);

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

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

I. Secure and Stable Environment:

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

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

(c) to assist the Transitional Government, particularly the Haitian National Police, with comprehensive and sustainable Disarmament, Demobilization and

S/RES/1542 (2004)

Reintegration (DDR) programmes for all armed groups, including women and children associated with such groups, as well as weapons control and public security measures;

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

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

(f) to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities;

## II. Political Process:

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

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

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

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

## III. Human Rights:

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

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

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

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

S/RES/1542 (2004)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17. *Decides* to remain seized of the matter.