

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

GLÓRIA MARIA MIRANDA DE FREITAS

**O PAPEL DA MINUSTAH NA REFORMA DA POLÍCIA NACIONAL HAITIANA: A
RECONSTRUÇÃO DO CONTROLE LEGÍTIMO DA VIOLÊNCIA**

**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**

GLÓRIA MARIA MIRANDA DE FREITAS

**O PAPEL DA MINUSTAH NA REFORMA DA POLÍCIA NACIONAL HAITIANA: A
RECONSTRUÇÃO DO CONTROLE LEGÍTIMO DA VIOLÊNCIA**

**JOÃO PESSOA – PB
2010**

GLÓRIA MARIA MIRANDA DE FREITAS

**O PAPEL DA MINUSTAH NA REFORMA DA POLÍCIA NACIONAL HAITIANA: A
RECONSTRUÇÃO DO CONTROLE LEGÍTIMO DA VIOLÊNCIA**

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. Ms. Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior / UEPB

JOÃO PESSOA – PB
2010

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

F866p

Freitas, Glória Maria Miranda de.

O papel da MINUSTAH na reforma da política nacional haitiana: a reconstrução do controle legítimo da violência / Glória Maria Miranda de Freitas. – 2010.

59f. : il. color.

Digitado.

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

“Orientação: Prof. Ms. Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior”.

1. MINUSTAH. 2. Haiti. 3. Política Nacional Haitiana I. Título.

21. ed. CDD 327.1

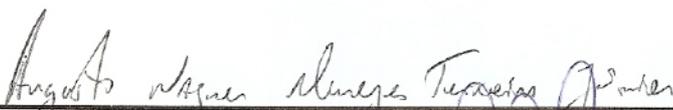
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

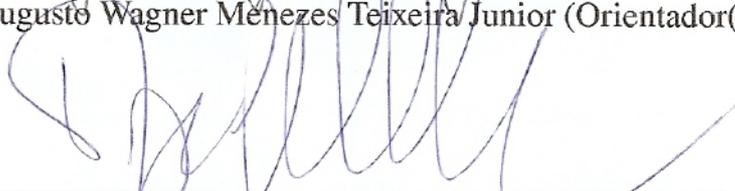
ALUNO(A): GLORIA MARIA MIRANDA DE FREITAS
MATRÍCULA: 07152077-5

**O papel da MINUSTAH na reforma da Polícia Nacional Haitiana:
A reconstrução do controle legítimo da violência.**

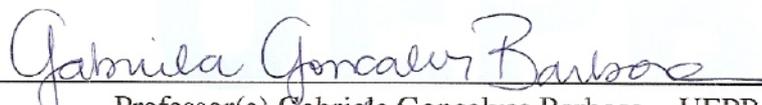
Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba.



Professor(a) Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann - UEPB



Professor(a) Gabriela Gonçalves Barbosa - UEPB

João Pessoa , 06 de dezembro de 2010.

DEDICATÓRIA

À minha mãe, meu exemplo de vida, por todo o amor e devoção que tem me oferecido ao longo destes anos.

DEDICO.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela vida;

Meu pai Alexandre de Freitas e minha mãe Enói Miranda de Freitas, pelo amor e carinho que sentem por mim e por todo esforço que têm feito todo esse tempo;

Aos meus tios e tias por todo o apoio, incentivo e confiança;

Minha avó pelo imenso amor que tem por mim;

Meus primos e primas por todos os momentos que compartilhamos;

Às minhas amigas do tempo de escola pela amizade verdadeira que compartilhamos. Calina, minha amiga de risadas. Thaline, minha amiga que tanto adoro e que está presente sempre em minha vida;

Aos meus colegas da Universidade e de sala, e aos amigos conquistados neste processo: Karen, uma amizade que surgiu de repente e desejo que ainda desfrutemos de muitos momentos, Bruno sempre tão estudioso e atencioso, e Mariana, sempre comprometida e alegrando nossos momentos;

Ao meu orientador Augusto Teixeira, pela contribuição e comprometimento oferecidos nesta empreitada;

À todos os Professores do Curso, principalmente à Professora Raquel Melo e ao Professor Paulo Kuhlmann, por terem contribuído intelectualmente para o desenvolvimento deste trabalho;

Aos funcionários da UEPB por todo o suporte dado ao longo desses quatro anos de Universidade.

A cada momento intenso e apaixonado que você dedica a seu objetivo, um pouquinho mais você se aproxima dele. Se você pára completamente é muito mais difícil começar tudo de novo. Então continue andando e fazendo. Não desperdice a base que você construiu. Existe alguma coisa que você pode fazer agora mesmo, hoje, neste exato instante. Pode ser muito, mas vai mantê-lo no jogo. Vá rápido quando puder. Vá devagar quando for obrigado. Mas, seja lá o que for, continue. O importante é não parar!

(Autor desconhecido)

RESUMO

O Haiti foi o primeiro país da América Latina a alcançar a independência através de uma revolução escrava. É um país marcado historicamente por crises estruturais no âmbito econômico, político e social, o que acabou culminando na fragilidade das instituições do Estado. A situação chegou em seu ápice em 2004, quando Jean-Bertrand Aristide deixou a presidência do Haiti. Devido a grande desordem interna pela qual o território estava passando, principalmente no setor de segurança, com os ataques dos grupos armados, o Governo de Transição solicitou à Organização das Nações Unidas - ONU uma operação de paz para estabilizar o caos no país. Foi quando o Conselho de Segurança da ONU através da Resolução 1542 autorizou a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – MINUSTAH, que em seu mandato entre outras atividades contém a reforma da Polícia Nacional Haitiana – PNH. O objeto central dessa pesquisa se refere ao desempenho da MINUSTAH na reforma da PNH, órgão responsável pela aplicação da lei e da ordem interna. Para tanto, será explanado brevemente acerca de teorias dos estudos de segurança e o seu desenvolvimento, das operações de paz da ONU, e da reforma do setor de segurança. Finalmente, será feito um estudo de alguns documentos da ONU, como por exemplo, as Resoluções do Conselho de Segurança e os Informes do Secretário Geral, para se ter uma noção das atividades desempenhadas pela MINUSTAH para a reforma da PNH. Por ser um estudo de caso e por serem analisados documentos da ONU para se chegar à uma conclusão do estudo, essa pesquisa é baseada no método qualitativo.

PALAVRAS-CHAVE: Haiti. MINUSTAH. ONU. PNH. Segurança.

ABSTRACT

Haiti was the first Latin American country to achieve independence through a slave revolution. It is a country characterized historically by structural crises in the economic, political and social sectors, which culminated in the weakness of state institutions. The situation reached its apex in 2004 when Jean-Bertrand Aristide left the presidency of Haiti. Due to the great internal disorder in which the country was experiencing, especially in the security sector, the attacks of armed groups, the transitional government has asked the United Nations - UN peace operation to stabilize the chaotic country. That was when the UN Security Council Resolution 1542 authorized by the Mission to the United Nations Stabilization in Haiti - MINUSTAH, which in its mandate includes among other activities to reform the Haitian National Police - HNP. The central object of this research refers to the performance of MINUSTAH in the reform of the HNP, the agency responsible for law enforcement and internal order. For this purpose, will be explained briefly about the theories of security studies and its development, of UN peacekeeping operations, and reforming the security sector. Finally, you made a study of some UN documents, such as the resolutions of the Security Council and Secretary General Reports to get an idea of the activities carried out by MINUSTAH to reform the HNP. Being a case study and are reviewed UN documents to arrive at a conclusion of the study, this research is based on qualitative methodology.

KEY-WORDS: Haiti. HNP. MINUSTAH. Security. UN.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E QUADROS

Figura 1 - Mapa do Haiti	14
Quadro 1 - Níveis de violência dos conflitos decorrentes no Haiti	18
Quadro 2 - Características do tratamento da segurança internacional denominados na Agenda para a Paz.....	26
Quadro 3 - Resoluções do Conselho de Segurança referentes à MINUSTAH	37

LISTA DE SIGLAS

CNG	Conselho Nacional de Governo
CIVIPOL	Polícia Civil da ONU
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DPKO	Departamento de Operações de Paz da ONU
EUA	Estados Unidos
FAHD	Forças Armadas Haitianas
ICITAP	Programa Internacional de Assistência e Treinamento de Investigação Criminal
IPSF	Força Interina de Segurança Pública
MINUSTAH	Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
MIPONUH	Missão das Nações Unidas da Polícia Civil no Haiti
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PNH	Polícia Nacional Haitiana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SIPRI	Instituto Internacional de Estocolmo de Pesquisa da Paz
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
UNSMIH	Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti
UNTMIH	Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 CAPÍTULO 1: HISTÓRICO DA INSEGURANÇA NO HAITI	14
1.1 HAITI: RETROSPECTIVA	14
2 CAPÍTULO 2: TEORIA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL, OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA	22
2.1 ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL	22
2.2 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E SUAS OPERAÇÕES DE PAZ	25
2.3 A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA	28
3 CAPÍTULO 3: A REFORMA DA POLÍCIA NACIONAL HAITIANA	32
3.1 POLÍCIA NACIONAL HAITIANA	32
3.2 MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI - MINUSTAH	35
3.3 ESTUDO DOCUMENTAL ACERCA DA REFORMA DA PNH.....	37
3.3.1 Resoluções do Conselho de Segurança da ONU referentes à MINUSTAH	37
3.3.2 Informes do Secretário Geral da ONU concernentes à MINUSTAH	39
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51
ANEXOS	56

INTRODUÇÃO

O trabalho que segue trata de um estudo de caso e tem como objeto analisar a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) no período de 2004-2009, no que se refere à sua contribuição para a reforma da Polícia Nacional Haitiana (PNH). A problemática investigada nos leva a indagar até que ponto a MINUSTAH contribuiu de maneira positiva na reforma da PNH tornando possível alcançar um estado de manutenção da ordem interna, relevante para a segurança nacional, a fim de estabelecer um Estado de direito no Haiti.

A escolha dessa temática foi devido a participação da autora em iniciação científica de um projeto de pesquisa cujo tema é “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”¹. A ênfase na MINUSTAH, assim como na reforma da PNH, foi feita por ser uma das áreas de análise nesse projeto, o que seria mais viável por já ter um conhecimento mais aprofundado acerca do tema, além de ser pouco explorado pela literatura. Dessa forma, este trabalho tem o intuito de apresentar, sob o formato de um Trabalho de Conclusão de Curso, os resultados da pesquisa já iniciada.

O objetivo geral da pesquisa foi compreender a participação da MINUSTAH no contexto da reforma da polícia nacional haitiana. O recorte temporal de 2004-2009 se deve ao fato de ser o período que os documentos da ONU referentes à missão já estariam disponíveis para análise, uma vez que no ano de 2010 não se tem uma data definida para postagem desses documentos tendo em vista que a missão ainda está em curso. Para isso, serão pontuados alguns objetivos específicos, os quais são: avaliar o andamento da reforma do setor de segurança interno haitiano, órgão básico para o funcionamento do Estado; e concomitante a isto, atentar para projeto da MINUSTAH no que concerne a reforma da PNH, se é pretendido formar mais policiais civis ou militares; analisar a relação da PNH com seus treinadores, para daí se ter uma noção de como foi a contribuição da MINUSTAH no tocante à reforma da PNH.

Para a realização de tal estudo foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Dentre as fontes primárias estavam os documentos oficiais das Nações Unidas, como por exemplo, as Resoluções do Conselho de Segurança, o Mandato da missão, bem como os Informes do Secretário Geral da ONU, todos referentes à MINUSTAH. A utilização dessas fontes objetiva

¹ Projeto de pesquisa orientado pela professora Dr^a Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo no período de 2009-2010.

o conhecimento do andamento da missão a partir dos relatos oficiais em campo, como também da visão dos resultados já obtidos e o que ainda é necessário fazer. As fontes secundárias mencionam as bibliografias que fizeram parte da construção do aporte teórico sobre a segurança internacional, bem como da reforma do setor de segurança.

A MINUSTAH é uma operação de paz de segunda geração² da ONU com caráter multidimensional³ estabelecida no Haiti em 2004, e que perdura até os dias atuais através da Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU. Tem como seus objetivos assistir o governo interino na reforma da Polícia Nacional Haitiana, desmilitarizar as milícias civis, organizar e monitorar eleições democráticas, melhorar a infra-estrutura local, além de promover e proteger os direitos humanos.

Essa missão foi solicitada pelo Governo Transitório do Haiti após a saída do então presidente Jean Bertrand-Aristide do governo, o que deixou o país em meio a uma grande desordem interna, com altos graus de violência, instituições sem funcionamento e grupos armados aterrorizando a população. A polícia nacional, órgão responsável pelo cumprimento da lei e da ordem no âmbito interno, em vez de resolver o problema, sofria de má gestão e infra-estrutura decadente, além do fato de que grande parte do seu efetivo estar participando da onda de violência e corrupção que assolava o país.

Este trabalho será dividido em três capítulos. O primeiro constará de um breve histórico do Haiti desde a sua colonização até o início da missão no território, para se ter uma base da origem da insegurança no Haiti. No segundo capítulo será trabalhada a abordagem teórica sobre os estudos de segurança, das operações de paz da ONU e da reforma do setor de segurança. O terceiro capítulo tratará especificamente da construção da segurança no Haiti. Para tanto, será explanado um breve histórico da Polícia Nacional Haitiana para que seja possível entender a importância da sua reforma, para que a mesma seja capaz de impor a lei e a ordem no território a fim de garantir a segurança nacional, e conseqüentemente contribuir para a internacional. E finalmente, a partir das fontes primárias,⁴ saber se a reforma da PNH conseguiu ser efetiva até o período estudado neste trabalho (2009).

² Muitos autores destacam três gerações das missões de paz das Nações Unidas. Melo (2006) aponta que a primeira geração agia sob o capítulo VI da Carta da ONU (solução pacífica das controvérsias) e remonta do período da Guerra Fria, onde a característica principal eram os conflitos interestatais; as missões de segunda geração são do período do pós-Guerra Fria e tem como característica os conflitos intraestatais; e as da terceira geração agem sob o Capítulo VII da Carta da ONU, ou seja, elas agem sem um consentimento das partes em conflito, além de possuir autoridade executiva.

³ De acordo com Melo (2006) a multidimensionalidade das missões de paz de segunda geração se refere ao caráter variado de componentes necessários no desempenho das atividades. Ou seja, há variados componentes civis atuando em áreas como assistência humanitária, direitos humanos, reconstrução, policial, entre outros.

⁴ Aqui me refiro principalmente aos informes do Secretário Geral da ONU no período de 2004 até 2009, que expõem claramente o que se foi alcançado e o que ainda precisa ser feito para que a reforma da PNH seja efetiva.

CAPÍTULO 1

HISTÓRICO DA INSEGURANÇA NO HAITI

1.1 HAITI: RESTROSPECTIVA

Figura 1 – Mapa do Haiti



Fonte: http://www.vmapas.com/America/Haiti/Pequeno_Mapa_Politico_Haiti_2007.gif/maps-pt.html

O Haiti é um pequeno país localizado no Caribe ao oeste da Ilha de Hispaníola. A sua capital é a cidade de Porto Príncipe, e tem como vizinho a República Dominicana. É um dos países mais miseráveis das Américas. Para se ter um melhor entendimento da situação pela qual o país estava passando no período escolhido a ser tratado neste trabalho, de 2004 até 2009, é válido relatar um pouco da sua história.

Antiga colônia francesa do Caribe chamada Santo Domingo, o Haiti era um grande produtor de açúcar. A sua independência foi a segunda a ser proclamada entre as colônias das Américas, e foi o único país da América Latina que teve a sua liberdade conquistada pelos negros. O processo de independência começou devido a Revolução Francesa de 1789, que tinha em seus ideais a igualdade, fraternidade e liberdade. De acordo com Pozo (2009), o *start* da independência se deu em 1791, quando a França decidiu dar o direito de voto para os negros livres, o que gerou uma grande radicalização dos brancos e dos escravos negros, os últimos acabaram por lançar uma rebelião que assolou a colônia de Santo Domingo.

Em 1793, a França libertou os escravos pensando que os conflitos fossem ter um fim, contudo, isso não aconteceu de fato. Toussaint, um grande líder negro que lutava pela independência conseguiu, em 1801, ocupar a parte espanhola da ilha unificando-a temporariamente. Um ano depois, Napoleão tentou recuperar a colônia por completo, e conseguiu prender Toussaint, que mais tarde morreu. Jean Jacques Dessalines assumiu a liderança do movimento. Foi ele que em 1804 conseguiu proclamar a independência da colônia de Santo Domingo, escolhendo assim, Haiti como novo nome para o país liberto.

Apesar da independência o país ainda passava por instabilidade e crise interna. A revolução que ocasionou a independência foi sangrenta e deixou vários mortos. Somado a isso, por ser uma república negra, na medida em que o novo país foi consolidando a sua independência lhe foram impostos vários bloqueios, principalmente econômicos, por parte de alguns países, o que acabou ocasionando um entrave no seu desenvolvimento. Em 1806, Dessalines foi morto acusado de tirania pelos seus adversários, deixando o país dividido entre dois governos, do lado Norte com Henry Christophe e no Sul com Alexandre Pétion.

Com relação a organização do Estado e as suas tendências políticas, logo após a independência o Haiti passou por duas monarquias, a primeira foi a de Henry Christophe que governou como rei (1811-1820) e a segunda de Faustin Soulouque que governou como imperador (1849-1855). No decorrer dos anos de 1870 e 1880 houve uma grande disputa para a conquista do poder do governo entre os mulatos (Partido Liberal) e os negros (Partido Nacional). Em 1915, os Estados Unidos passaram a ter grande interesse pelo território haitiano e ocuparam a região por dezenove anos, reconhecendo a sua independência somente em 1934. No Haiti, como destaca Pozo (2009),

(...) a vida política foi determinada pelos acontecimentos internacionais. (...) o isolamento diplomático e comercial que lhe foi imposto em represália por ter criado uma nação governada por negros causou grave prejuízo à economia. Houve também diversas ameaças de desembarque das marinhas de guerra dos Estados Unidos e da Alemanha, a pretexto de protegerem os cidadãos desses países residentes no Haiti. Somado aos contínuos ataques contra seus vizinhos dominicanos, isto teve como resultado uma vida política instável (...).

François Duvalier, mais conhecido como Papa Doc, passou a ser Presidente do Haiti em 1957. Seu governo foi caracterizado por intimidações e repressões àqueles que eram contrários aos seus ideais, e ele foi acusado de desviar dinheiro do Estado para seu próprio uso. Papa Doc ficou no governo até antes de sua morte em 1971, quando seu filho Jean-Claude Duvalier o sucedeu no cargo. Baby Doc, como Jean-Claude Duvalier ficou conhecido

por seguir os mesmos passos do governo do seu pai, ficou no poder até 1985, quando uma onda de revoltas estourou no Haiti causando sua fuga, acabando a ditadura dos Duvalier, a qual deixou o país em plena miséria.

O Conselho Nacional de Governo (CNG) ficou encarregado de chefiar o governo haitiano com a fuga de Baby Doc. O CNG tinha um envolvimento com os Estados Unidos, já que o país tinha grande interesse no Haiti. Uma das tarefas realizadas pelo CNG foi a Constituição de 1987 para o Haiti. Em 1990, Jean-Bertrand Aristide foi eleito Presidente do Haiti, e apesar do golpe militar de Lafontante em 1991, Aristide tomou posse do cargo. Porém, ele foi vítima de outro golpe no mesmo ano, liderado pelo General Cédras, General Biamby e o Major Michel François, e Aristide acabou deixando o país. Em 1993, a ONU juntamente com a Organização dos Estados Americanos (OEA) organizaram uma missão internacional civil ao Haiti para contornar a situação. Assim, a ONU negociou um acordo entre o General Cédras e o Presidente Aristide, onde foi assinado o Acordo da Ilha do Governador.

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

Como previsto no acordo negociado entre a ONU e o General Cédras, Aristide voltou a ocupar a presidência em 1994. Em 1995, Aristide dissolveu o Exército Nacional causando uma enorme revolta nos militares que ficaram sem emprego, excluídos da sociedade, mas com posse de armamentos pesados. Em dezembro do mesmo ano novas eleições ocorreram e René Preval foi eleito o mais novo presidente. Entidades internacionais identificaram irregularidades nas eleições e defensores de Aristide, junto com ele, formaram o partido Fanmi Lavalas para ganhar as próximas eleições. Em novembro de 2000 Aristide foi eleito mais uma vez presidente e com isso, conflitos entre o partido Lavalas e a oposição ficaram constantes na capital Porto Príncipe e pelo país inteiro. Vale acrescentar ainda que grupos formados por ex-militares passaram a intimidar o governo com atos de violência em busca pelo poder. Com a grande onda de violência e acusações de desrespeito à população, Aristide começou a sofrer pressões para que deixasse a presidência, o que aconteceu em fevereiro de

2004. Aristide partiu rumo à República Centro-Africana, e Boniface Alexandre passou a ser o presidente interino do Haiti.

Com a saída de Aristide o país passou a sofrer uma grande desordem interna, o que levou a ONU, a partir da Resolução 1529 (2004), estabelecer uma Força Interina Multinacional (MIF) de caráter provisório com a finalidade de apoiar o Governo Provisório e preparar o território para a chegada das tropas da mais nova operação de paz, a MINUSTAH. Autorizada pela Resolução 1542 (2004) do Conselho de Segurança da ONU, a MINUSTAH foi estabelecida no território com os objetivos de assistir o governo interino a reformar a Polícia Nacional Haitiana (PHN); desarmar as milícias civis, organizar e monitorar eleições democráticas; melhorar a infra-estrutura local e promover e proteger os direitos humanos.

Desde quando era colônia havia tensões no país entre uma pequena elite branca de colonos, um grande número de escravos negros e uns poucos mulatos livres. No Haiti pós-colonial essas tensões continuaram entre os mulatos e os negros que queriam tomar para si o poder. Essas tensões acabaram por ocasionar uma herança colonial de desigualdade social com ramificações na área política, gerando instabilidade e grandes chances da iminência de um conflito ocorrer. Além disso, o Haiti é um país que desde antes da sua independência até os dias atuais vem passando por problemas relacionados à segurança em vários setores, como no econômico, político, social, entre outros, que acabam por afetar o seu desenvolvimento. Fica claro assim, que ao longo de sua história o país foi marcado por conflitos. No intuito de tornar mais clara essa afirmação, a tabela que segue destaca os níveis de violência dos conflitos decorrentes no território.

Quadro 1 - Níveis de violência dos conflitos decorrentes no Haiti

Year	Amnesty International	US State Department	Average
2008	2	3	2
2007	4	3	4
2006	4	3	4
2005	4	4	4
2004	5	4	5
2003	3	3	3
2002	3	3	3
2001	3	3	3
2000	4	3	4
1999	3	3	3
1998	3	3	3
1997	2	3	2
1996	3	3	3
1995	2	3	2
1994	5	4	5
1993	4	4	4
1992	4	4	4
1991	4	5	4
1990	4	4	4
1989	3	3	3
1988	4	3	4
1987	5	3	5
1986	3	2	3
1985	3	3	3
1984	3	3	3
1983	3	3	3
1982	3	2	3
1981	3	3	3
1980	4	3	4
1979	3	3	3
1978	4	2	4
1977	4	3	4
1976	3	3	3

Fonte: <http://first.sipri.org/search?country=HTI&dataset=political-terror-scale>⁵

De acordo com o SIPRI⁶ (Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo), o nível 1 se refere aos países que estão sob *Rule of law*, a tortura é rara e os assassinatos

⁵ Dados de fevereiro de 2010.

⁶ Instituto independente que realiza pesquisas relacionadas à conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamentos, e fornece esses dados para o público interessado. Maiores informações acessar <http://www.sipri.org/>.

políticos são extremamente raros. No nível 2 existe uma quantidade limitada de prisões por ações violentas, de natureza não política, contudo, poucas pessoas são afetadas. Tortura e espancamento são excepcionais e assassinatos políticos são raros. O nível 3 constata a ocorrência de prisões massivas devido às ações de violência relacionadas à política, execuções e assassinatos políticos são comuns. No nível 4 as práticas do nível 3 são expandidas para números maiores. Os assassinatos, desaparecimentos e tortura fazem parte da vida cotidiana. E no nível 5 toda a população é afetada pela extensão do terror do nível 4. Os líderes de tais atos não têm limites para atingir seus objetivos pessoais ou ideológicos.

Com relação à tabela acima, na maior parte do tempo o Haiti ficou intercalando entre os níveis 3 e 4 de violência. Às vezes em que se encontrou no nível 4 se referia na maior parte aos anos da ditadura de François Duvalier, entre 1977-1980; quando Aristide foi presidente pela primeira vez e sofreu o golpe militar, entre os anos de 1990 e 1993; e depois da implementação da MINUSTAH no território, entre os anos de 2005 e 2007. O nível mais alto da tabela, o 5 está presente no Haiti nos anos de 1987, período em que a ditadura Duvalier acabou e o Conselho Nacional de Governo ficou responsável pelo governo; em 1991 quando Aristide sofreu o golpe militar; em 1994 quando Aristide voltou ao governo; e em 2004, quando Aristide saiu da presidência deixando o país nas mãos do Governo Transitório. Pelo resultado de todos esses acontecimentos o Haiti é considerado um Estado fracassado.⁷

Para entender o motivo pelo qual o Haiti é considerado um Estado fracassado (ou falido) é importante levar em consideração todos os problemas pelos quais o país estava passando, como por exemplo, a insurreição armada causada pelos ex-militares do Exército Nacional que fora dissolvido pelo presidente Aristide, e também de outros grupos armados como os paramilitares e milicianos; a politização e desintegração da PNH, órgão encarregado de garantir a segurança pública; o grande número de pessoas deslocadas internamente; a falta de capacidade do Estado fornecer serviços básicos para a população; além do tráfico de armamentos e de drogas, que passou a ter o Haiti como sua base de remessas já que suas fronteiras não tinham a vigilância adequada.

Somado a isto, ascenderam ao poder pessoas que estavam mais preocupadas em suprir seus interesses individuais em relação aos da população haitiana. A violência era presente nas

⁷ De acordo com alguns autores como Robert Jackson a definição de Estado fracassado (ou falido) se dá quando o Estado não pode ou não irá salvaguardar domesticamente condições civis mínimas, como por exemplo, a paz, a ordem, a segurança, etc.; já Robert Rotberg determinou algumas tarefas, as quais se o Estado não cumprir é caracterizado como fracassado: manter a ordem e o controle territorial, vigiar fronteiras, manter uma infraestrutura apropriada e prover amplos direitos sociais. (MONTEIRO, 2006, p. 31).

transições de governo, podemos ver esse fato a partir do que Cadet (2006, p. 25) *apud* Corbellini (2009, p. 57) assevera:

Da independência à janeiro de 2006, 72 governos se sucederam (não compreendidas as mudanças de Primeiro Ministro), dos quais 38 foram escolhidos ou eleitos para um mandato determinado e 34 como administrações provisórias para assegurar o interregno. {...} Dentre os primeiros, 24 foram derrocados violentamente antes do término de seus mandatos, e aqui também faz-se referência a Aristide. Quatro entre eles foram assassinados ou executados: o primeiro {dos} dirigentes, Jean-Jacques Dessalines (17 de outubro de 1806), seguido por Salvane (janeiro de 1870), Leconte (agosto de 1912) e V. G. Sam (julho de 1915). Quanto aos outros 14, um se suicidou, Christophe (outubro de 1820), seis morreram pela “doença do poder”, Pétion (março de 1818), Guerrier (abril de 1945), Riché (fevereiro de 1847), Hyppolite (março de 1896), Auguste (maio de 1913) e F. Duvalier (abril de 1971). Apenas cinco terminaram seu mandato legal: somente um no século XIX, Saget (maio de 1874); um outro militar no início do século passado, antes da ocupação, Simon-Sam (maio de 1902); três civis, de 1915 à 1941, Dartiguenave, Bomo e Vincent, sem dúvida graças às modalidades impostas pelo ocupante. Sem esquecer a intervenção internacional para o fim do primeiro mandato de Aristide, após o golpe de Estado de 1991 e para sustentar o governo civil de Préval.

Aliado a toda essa problemática a situação da insegurança no Haiti vem piorando consideravelmente com o decorrer dos anos. O número de grupos armados, paramilitares, ex-militares, milicianos e grupos armados começaram a crescer, aumentando a violência.

Esse fator da insegurança interna pode explicar as tantas intervenções externas que o país vem sofrendo. De acordo com Cruz (2010), a idéia de interferência externa no Haiti se dá devido à cobrança da dívida pela independência por parte dos grandes países da época, como por exemplo, os Estados Unidos e países da Europa; além disso, houve a ocupação norte-americana de 1915 a 1934, e depois na década de 1990; a irrupção de organizações não governamentais que tomaram conta do país nos anos de 1980; esquadras de diversas bandeiras que se aproximaram da costa haitiana para cobrar dívidas com empresas de comércio internacionais operando no país.

Além disso, a situação do Haiti foi tão crítica com o passar dos anos que o país passou por cinco missões de paz. A primeira foi a UNMIH, Missão das Nações Unidas no Haiti, que durou de Setembro de 1993 até Junho de 1996; a segunda a UNSMIH, Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti, durou um ano, de julho de 1996 até Julho de 1997; a terceira foi a UNTMIH, Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti, durou de Agosto até Novembro de 1997; a quarta foi a MIPONUH, Missão das Nações Unidas da Polícia Civil no Haiti, que durou de Dezembro de 1997 até Março de 2000; e a última é a MINUSTAH, Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, que começou em 2004 e dura até os dias atuais. Por tudo isto, o Haiti já nascia “(...) 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, pg. 52).

Quando são apontados tantos problemas concernentes ao Haiti, principalmente os relacionados à insegurança interna, nos questionamos se não existe nenhum órgão que busque resolver esses assuntos. A instituição responsável por prover a ordem e a lei dentro do território, a Polícia Nacional Haitiana (PNH), se encontra bastante debilitada em termos de infra-estrutura e tem grande parte de seu efetivo envolvido na corrupção e violência que vem assolando o país. Isso gera consequências negativas como a sua politização, desintegração e o mau funcionamento de suas atividades. Assim, para melhorar a situação da insegurança presente no território se faz necessário melhorar as atividades da PNH para que esse organismo possa manter o Estado de direito no Haiti.

Vale ressaltar que a problemática da segurança interna e da crise política no país é um fator estrutural, e que devido à tudo já explanado, o Haiti pode ser interpretado como uma fonte de ameaças para a segurança internacional.⁸ Para um melhor entendimento sobre o que é essa ameaça e quais são as maneiras de se resolver tais questões, o capítulo que segue será dedicado aos estudos de segurança internacional, as operações de paz das Nações Unidas e a reforma do setor de segurança. Tendo em vista, a partir da teoria, tentar entender e propor soluções para a problemática do Haiti, o que será feito na última parte deste trabalho.

⁸ Quando se diz que o Haiti é considerado uma ameaça para a segurança internacional é em nível regional, ou seja, seus conflitos e problemas afetam seus vizinhos do Caribe diretamente e pode afetar os Estados Unidos através da recorrência de problemas como o tráfico de drogas e a busca de abrigo por parte dos refugiados haitianos.

CAPÍTULO 2

TEORIA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL, OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

2.1 ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

O termo “segurança” é bastante difundido atualmente. Alguns estudiosos pesquisam o real significado por trás dessa palavra. De acordo com Wolfers (1962), “Security, in any objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked⁹.” Para Bellamy (1981) “Security itself is a relatively high expectation that defeat will not be a consequence of any war that should occur.”¹⁰ Por fim, Kolodziej (2005) assevera que “Security ... implies both coercive means to check an aggressor and all manner of persuasion, bolstered by the prospect of mutually shared benefits, to transform hostility into cooperation¹¹.” (COLLINS, 2007, p. 3)

Fica claro a partir dessas tentativas de definição que o termo segurança tem significados diversos para diferentes pesquisadores. Visto isso, Williams (2008) destaca que muitos estudiosos das Relações Internacionais trabalham com a definição de segurança que envolve a redução das ameaças aos valores estimados. Enfim, o termo segurança está relacionado com a política, uma vez que envolve um jogo de interesses no cenário político mundial. Assim sendo, é importante que haja um estudo acerca dessa área para que a segurança seja efetiva para todos.

Para entender como os estudos de segurança chegaram a abranger países como o Haiti, é importante abordar como esses estudos tiveram seu início e como eles se desenvolveram. Para tanto, será mostrado as mudanças pelas quais os estudos de segurança internacional passaram com o decorrer dos anos devido aos acontecimentos do cenário internacional.

De acordo com Barry Buzan e Lene Hansen (2009), os estudos de segurança internacional começaram a surgir juntamente com o desenvolvimento dos estudos estratégicos nos anos de 1940, quando os Estados Unidos abandonaram a sua política de isolacionismo e passaram a demonstrar interesse no equilíbrio global de poder. Foi quando teve início a

⁹ Segurança, em qualquer sentido objetivo, significa a ausência de ameaças aos valores adquiridos, e em um sentido subjetivo, a ausência do medo de que tais valores sejam atacados. (Tradução livre)

¹⁰ Segurança em si é uma expectativa relativamente alta que a derrota não seja uma consequência de qualquer guerra que possa ocorrer. (Tradução livre)

¹¹ Segurança... implica tanto ter meios coercitivos para encontrar um agressor, quanto suas capacidades de persuasão que é reforçada pela perspectiva de benefícios mútuos compartilhados, para transformar essa hostilidade em cooperação. (Tradução livre)

Guerra Fria, um período caracterizado por uma fase em que as superpotências da época, Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), iniciaram uma rápida produção de armamentos nucleares, que embora tivessem expressivas capacidades destrutivas, operavam por meio psicológico através do medo e da sensação de ameaça.

A posse da tecnologia nuclear e a escalada por parte desses países acabou gerando uma corrida armamentista deixando a comunidade internacional sob a constante iminência de que um conflito nuclear ocorresse. Buzan e Hansen (2009) apontam para a importância da institucionalização dos estudos estratégicos, pois foi a partir desse fato que tais estudos puderam se mostrar como importantes instrumentos de análise, complementando dessa forma os estudos de segurança internacional.

A general Idea of how this institutionalisation occurred can be gained from looking at Five different aspects of it: the establishment of ISS courses and institutes within universities; the creation of specialist sections within academic associations; the development of specialist ISS journals; the founding of ISS think-thanks; and the setting up of funding programmes (by governments and foundations) aimed at promoting ISS.¹² (BUZAN e HANSEN, 2009, p. 91).

No período da Guerra Fria (1945-1991) a tecnologia nuclear junto com o seu alto grau de destruição se tornou, então, o centro da problemática dos estudos estratégicos e dos estudos de segurança internacional. Assim, como a Guerra Fria tinha como seus atores principais os EUA e a URSS, o foco dos estudos estratégicos e da segurança internacional estava centrado nesses dois países. Os assuntos concernentes aos outros países só eram levados em consideração quando afetavam diretamente os interesses dessas duas potências. Daí advém a característica da bipolaridade presente no período da Guerra Fria.

Com o fim do conflito bipolar nos anos de 1990, houve toda uma reconfiguração do sistema internacional, isso porque surgiram no cenário novos atores, destaques e interesses. Dessa forma, é importante e necessário aprofundar a área dos estudos estratégicos e da segurança internacional. E isso foi feito por alguns estudiosos, entre eles estão Buzan e Hansen. Suas análises apontam que houve uma mudança de foco dos estudos de segurança, que estes passaram a dar visibilidade para os assuntos regionais, para eventos não-ocidentais, e também para o Terceiro Mundo.

¹² A idéia geral de como essa institucionalização ocorreu pode ser adquirida olhando para cinco diferentes aspectos: a criação de cursos e institutos de Estudos de Segurança Internacional nas universidades, a criação de seções especializadas no seio das associações acadêmicas, o desenvolvimento de revistas especializadas em Estudos de Segurança Internacional; a fundação de pensadores de Estudos de Segurança Internacional, e a criação de programas de financiamento (por parte dos governos e fundações), que visa promover o estudo de segurança internacional. (Tradução livre)

Agora, o interesse dos conflitos não estava mais focado apenas entre os Estados, mas também nos Estados, ou seja, dentro deles. Essa preocupação com os conflitos internos está intimamente relacionada com os Estados fracos ou falidos. Outros temas foram ganharam ênfase, como por exemplo, as intervenções, as operações de paz e as guerras humanitárias.¹³ Em relação às armas nucleares, o Terceiro Mundo passou a ter a sua própria maneira de lidar com essa problemática.¹⁴ Enfim, foi possível com o fim da Guerra Fria ter outra visão de conflitos que também são de grande importância, e que deles podemos aprender/entender outros tipos de tensões que podem ajudar a enriquecer nossa compreensão a respeito dos estudos de segurança.

Assim sendo, o conflito interno pelo qual o Haiti, um país do Terceiro Mundo, vinha passando chamou atenção para aqueles responsáveis em assegurar a ordem internacional, pois um conflito interno pode ter ramificações externas e pode ameaçar a segurança internacional. A problemática haitiana se refere com mais intensidade à insegurança interna, como já foi mostrado no capítulo 1. Williams (2008) cita em seus estudos Buzan, este mostra que a segurança não se refere apenas ao Estado, mas também às coletividades humanas. Esta é afetada por fatores que são distribuídos em cinco setores:

1. Militar: relacionado com a interação entre a ofensiva armada e as capacidades de defesa do Estado, e a percepção do Estado de captar intenções de outros;
2. Política: visa a estabilidade da organização do Estado, do sistema de governo e das ideologias que lhes dão sustentabilidade;
3. Econômica: gira em torno do acesso aos recursos, finanças e mercados necessários para manter níveis aceitáveis do bem-estar e poder do Estado;
4. Social: centrado na sustentabilidade e evolução dos padrões tradicionais da linguagem, cultura, religião, identidade nacional e costumes;
5. Ambiental: está preocupado com a manutenção local e da biosfera como sendo apoios essenciais sobre os quais todos os humanos dependem.

Visto isso, percebe-se que o povo haitiano vivencia um estado de insegurança interna, já que o Haiti está incapacitado de fornecer as atividades relacionadas aos setores que foram mostrados. Por esse motivo o país vem sofrendo várias intervenções por parte das Nações Unidas com suas operações de paz com o objetivo de estabilizar a situação caótica presente no território.

¹³ Para mais informações sobre essa temática ver *Peace Operation* do autor Michael Pugh IN WILLIAMS, Paul D. *Security Studies: an Introduction*. London/New York: Routledge. 2008

¹⁴ Grande parte dos países do Terceiro Mundo assinou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Lembrando que o TNP não foi iniciativa dos países do Terceiro Mundo.

2.2 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E SUAS OPERAÇÕES DE PAZ

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada logo após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, com o objetivo de assegurar a paz e a segurança internacional. As operações de paz da ONU têm um papel fundamental em preservar a paz e a ordem no sistema internacional. Vale salientar que o Conselho de Segurança é o órgão responsável por tratar dos temas referentes à segurança, ou seja, se há ou não existência de alguma ameaça que possa afetar a paz. Cabe também à ele tomar as iniciativas cabíveis para resolver esses problemas. O Conselho de Segurança é composto por cinco membros permanentes, os países vencedores da Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia (antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e China; além de dez membros não-permanentes que são escolhidos pela Assembléia Geral a cada dois anos.

Para melhor auxiliar o andamento e efetividade dessas operações foi criado o Departamento das Operações de Paz (DPKO – *Department of Peacekeeping Operations*). A missão do departamento é de planejar, elaborar, gerir e dirigir as operações de paz da ONU. Além disso, o DPKO fornece papel político e executivo das operações de paz, mantém contato com o Conselho de Segurança, com os países contribuintes de tropas e financeiro, e com as partes em conflito na implementação dos mandatos do Conselho de Segurança.¹⁵

Nos anos 2000, Lakhdar Brahimi, junto com um grupo de peritos internacionais examinou o funcionamento das operações de paz com o intuito de analisar suas atividades e melhorá-las. Esse trabalho ficou conhecido como Relatório Brahimi. A partir desse relatório a ONU e seus Estados-membros introduziram uma série de medidas objetivando melhorar suas atividades no que diz respeito às operações de paz. Entre as medidas tomadas estão o aumento do efetivo do DPKO e a criação de uma Unidade de Boas Práticas que tem o papel de analisar missões anteriores para tirar lições para as seguintes.¹⁶

Percebemos dois períodos nos estudos das operações de paz da ONU. O primeiro se refere às operações do período da Guerra Fria, e o segundo das operações do pós- Guerra Fria. De acordo com Melo (2006, p. 56),

(...) os anos de Guerra Fria que se seguiram à criação da ONU dividiram o mundo em duas esferas distintas – as norte-americanas e a soviética – revelando-se um fator extremamente restritivo ao papel daquela organização no campo da segurança internacional.

¹⁵Ver mais sobre o DPKO em <http://www.un.org/en/peacekeeping/info/mission.shtml>.

¹⁶Ver mais sobre o Relatório Brahimi em: <http://www.unric.org/html/portuguese/peace/peacfaq/q3.htm>.

Isto é, no período da Guerra Fria, o papel da ONU no que se refere às operações de paz ficou, de certo modo, dependente dos interesses das potências da época (EUA e URSS). Entre as características das operações de paz desse período se destacam as observações militares e tropas com posse de armamentos leves, cuja função era de monitorar e auxiliar o cessar-fogo e os acordos de paz. Com o fim do conflito bipolar os conflitos se diversificaram, além do fato que houve um considerável aumento na demanda das operações de paz da ONU.

Michael Doyle e Nicholas Sambanis (2006), estudiosos das operações de paz, apontam que com o fim da Guerra Fria os assuntos referentes à segurança internacional passaram por novos desenvolvimentos. Esses autores trabalham com alguns conceitos apresentados pelo Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, que são as bases conceituais da ONU no tratamento da paz e segurança internacional, o que ele denominou de “Uma Agenda para a Paz”. Além da diplomacia preventiva, realizada a fim de evitar os litígios que surjam entre as partes, o Secretário-Geral ainda apresentou mais quatro papéis que a ONU deveria desempenhar. Segue no quadro abaixo.

Quadro 2 – Características do tratamento da segurança internacional denominados na Agenda para a Paz

	CARACTERÍSTICAS
<i>Peace Enforcement</i>	Envolve o uso de meios coercitivos, com o consentimento do Conselho de Segurança, a fim de garantir que a restauração da paz e segurança seja efetivada em localidades onde há ameaças e violações à paz. Pode para agir com ou sem o consentimento das partes, e age sob o Capítulo VII ¹⁷ da Carta da ONU.
<i>Peacemaking</i>	Objetiva levar as partes hostis a um acordo através de meios pacíficos, tais como encontrados no Capítulo VI ¹⁸ da Carta da ONU.
<i>Peacekeeping</i>	Criado para implantar uma presença da ONU no campo, até agora com o consentimento das partes interessadas. Tem ainda como características a imparcialidade dos capacetes azuis e o uso da força é utilizado apenas para a própria defesa e em último caso. Não está prevista na Carta da ONU, se situa entre os Capítulos VI e VII, age de acordo com as particularidades da situação.
<i>Peacebuilding</i>	Promove o desenvolvimento da infra-estrutura, da economia, da área social e política, a fim de prevenir futuros atos de violência e estabelecer as bases para uma paz duradoura.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos autores Michael Doyle e Nicholas Sambanis.

¹⁷ O Capítulo VII da Carta da ONU se refere à ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Para ver esse capítulo acessar: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/chapter7.htm>.

¹⁸ O Capítulo VI da Carta da ONU se refere à solução pacífica de controvérsias. Para ver esse capítulo acessar: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/chapter6.htm>.

Doyle e Sambanis (2006) assinalam que essas quatro estratégias juntas envolvem ao longo do tempo três paradigmas de construção da paz. Isto é, operações de paz de primeira, segunda e terceira gerações. Outros autores, como Ramsbotham, Woodhouse e Miall (2005), também destacam três gerações das operações de paz. De acordo com esses autores as operações de primeira geração tratavam dos conflitos durante a Guerra Fria, conflitos estes que eram em sua maioria interestatais. Entre as funções das operações dessa geração estavam monitorar as fronteiras e estabelecer zonas-tampão após o cessar-fogo entre as partes, além disso, está localizada no Capítulo VI¹⁹ da Carta da ONU (Solução pacífica das controvérsias).

As operações de segunda geração são do período pós- Guerra Fria e tratam principalmente de conflitos intraestatais. São caracterizadas como operações multidimensionais, ou seja, tratam de vários setores como a segurança interna, ajuda humanitária, reforma da polícia, direitos humanos, assistência eleitoral, e estão localizadas entre os Capítulos VI e VII²⁰ da Carta da ONU (Ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão). Por fim, as operações de terceira geração envolvem principalmente o uso da força para o cumprimento de suas atividades, e está situada no Capítulo VII da Carta da ONU.

Uma característica importante das operações de paz de segunda geração foi a implantação de um componente de polícia civil nas forças da ONU. Contudo, o termo CIVPOL (Polícia Civil da ONU) foi utilizado pela primeira vez na operação de paz no Chipre (UNFICYP) em 1964. Como Melo (2006) aponta, as primeiras operações com componente de polícia civil estavam restritas às atividades de observação e relato. Foi com o fim da Guerra Fria que efetivamente a CIVPOL passou a ter presença constante nas operações de paz, com a tarefa de resolver os conflitos intra-estatais nos estados falidos ou colapsados e reformar a polícia local.

As primeiras operações com polícia civil tinham como característica a falta de clareza entre as tarefas militares e policiais. Melo ainda destaca outras incapacidades da CIVPOL, que estão relacionadas, em parte, ao pouco suporte oferecido pelo Secretariado da ONU, à baixa qualidade do próprio pessoal da ONU, e a não observação dos critérios estabelecidos por essa organização na seleção dos monitores da polícia.

Esses problemas começaram a diminuir em 1993, com a criação de uma Unidade de Polícia Civil, atualmente denominada de Divisão de Polícia Civil, dentro do DPKO. Atualmente, as características das ações da CIVPOL são: monitoramento feito em

¹⁹ Para ver o Capítulo VI da Carta da ONU acessar: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter6.shtml>.

²⁰ Para ver o Capítulo VII da Carta da ONU acessar: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.

conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos; os limites de ação da CIVPOL dependem da colaboração e autorização da polícia local; noção de policiamento com base na comunidade; reforma comportamental da polícia local; criação de academias de polícia; treinamento dos policiais, o desenvolvimento da grade curricular, recrutamento e seleção de candidatos.

A CIVPOL pode exercer o papel de polícia executiva e não executiva em campo. O primeiro se refere à competência de impor a lei e a ordem no território onde está atuando, e o segundo abarca as atividades de monitoramento e treinamento dos policiais locais. Segundo Melo (2006, p. 246),

A reforma e treinamento da polícia local faz parte de um contínuo referente ao papel não-executivo desempenhado pela CIVPOL. À medida que as atividades de monitoramento garantem a manutenção da paz, dando certa estabilidade ao ambiente doméstico, estas criam condições necessárias ao início dos esforços para a construção ou reforma institucional.

A MINUSTAH, Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, é uma operação da ONU de segunda geração (*peacekeeping operation*), pois apresenta todas as características dessa geração, como por exemplo, o caráter multidimensional das suas atividades. Uma outra característica é a reforma da Polícia Nacional Haitiana, tema central deste trabalho. O uso da força por parte da missão é permitido apenas em casos em que seu efetivo, ou a população do Haiti, seja ameaçado. Ou seja, quando a paz for ameaçada. Por isso, muitos estudiosos apontam que a MINUSTAH atua entre os Capítulos VI e VII da Carta da ONU. A MINUSTAH trabalha objetivando que as instituições haitianas sejam (re) criadas para que o país alcance o Estado de direito para que seja possível prover a segurança interna. Dessa forma, a reforma do setor de segurança é um passo relevante para o alcance deste objetivo. Assim, uma vez reformada, a Polícia Nacional Haitiana deverá ser capaz de impor a lei e a ordem no território, provendo segurança para toda a população haitiana.

2.3 A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

A reforma ou reconstrução do setor de segurança é parte integrante da agenda internacional pós-conflito.²¹ Michael Brzoska (2007) explica a diferença existente entre reformar e reconstruir. Reformar destaca a necessidade ou vontade de mudanças para governar princípios e procedimentos das instituições de segurança doméstica; reconstruir se

²¹ Vale destacar que a situação haitiana não é de pós-conflito, mas sim, de constante conflito interno. Isso faz com que a reforma do setor de segurança não trate apenas de situações pós-conflito.

refere à necessidade de reconstruir instituições domésticas de segurança pública e restabelecer o monopólio legítimo da força. De acordo com Brzoska (2007, p. 1),

In post-conflict situations, the security sector is often characterized by politicization, ethnicization and corruption of the security services; excessive military spending; lack of professionalism; poor oversight and inefficient allocation of resources”.²²

A concepção de reforma do setor de segurança surgiu nos anos de 1990, através das agências que promoviam o desenvolvimento, das organizações internacionais e consultores que trabalhavam em assuntos internacionais. Brzoska (2007) destaca três objetivos da reforma do setor de segurança:

1. Prover a segurança física para os locais;
2. Assegurar a prevalência de normas no fornecimento da segurança com respeito à governança e ao Estado de direito;
3. Atuação de forma efetiva e eficiente das instituições do setor de segurança.

Esses objetivos para que sejam atingidos estão divididos em três grupos:

1. O desarmamento, desmobilização, reintegração e transformação de todos os tipos de forças armadas, bem como a repressão dos grupos armados, a fim de restabelecer o monopólio estatal sobre o uso da força;
2. A criação de novas instituições do setor de segurança onde elas não existam, impedir o ressurgimento de instituições repressivas de segurança do Estado que intervenham na política, economia e sociedade;
3. Construir em longo prazo forças de segurança efetivas e eficientes.

São vários os instrumentos que podem ser usados para alcançar tais objetivos, como por exemplo, o fortalecimento da participação civil; realocar os militares na sociedade; reformar as instituições militares e policiais, ou seja, profissionalizá-los e desenvolver suas capacidades; desenvolver um sistema judiciário e penal independente; realizar análises de segurança e criar modelos de políticas. Como Brzoska (2007, p. 3) assevera, “a more extensive understanding of the term SSR includes all potential players, institutions, policies and contextual factors affecting security.”²³ A reforma do setor de segurança deve inicialmente concentrar suas atividades destinadas a reduzir a insegurança pública e restaurar o monopólio do Estado do uso legítimo da força.

²² Em situações pós-conflito, o setor de segurança é geralmente caracterizado por politização, etinização e corrupção dos serviços de segurança; excessivos gastos militares; falta de profissionalização; supervisão precária e alocação ineficiente de recursos. (Tradução livre).

²³ Uma compreensão mais ampla da reforma do setor de segurança inclui todos os jogadores em potencial, as instituições, as políticas e os fatores contextuais que afetam a segurança. (Tradução livre).

Como Brzoska destaca, resolver o problema da segurança é geralmente considerado um pré-requisito para o desenvolvimento e a democratização. Ou seja, para que a reforma do setor de segurança seja efetiva é necessário que as instituições estejam democraticamente legitimizadas. Sem o funcionamento das instituições democráticas a governabilidade do setor de segurança fica vulnerável, já que é difícil garantir o funcionamento lícito das instituições de segurança sem o estabelecimento do Estado de direito no pós-conflito. Entretanto, como o autor nos mostra, a reforma do setor de segurança e a democratização refletem um problema: o do ovo e da galinha.²⁴ O que esse dilema retrata é o que deve acontecer em primeiro lugar: a democratização do Estado e das instituições locais deve ser feita para que a reforma do setor de segurança seja constituída, ou o contrário, a reforma do setor de segurança tem que ser realizada para que depois a democratização seja estabelecida no território.

Existem ainda dilemas concernentes à ajuda externa para a reforma do setor de segurança. Brzoska enumera seis dilemas:

1. Situações pós-conflito são marcadas pela falta de segurança e a necessidade de construir o mais rápido possível as instituições que fornecem segurança, como também as instituições do Estado;
2. Nas operações de paz as tropas estrangeiras e policiais que inicialmente assumem o papel de provedores de segurança são freqüentemente confrontadas com o comportamento reativo dos atores domésticos;
3. O poder dos atores internacionais para reformar o setor de segurança não depende apenas de recursos financeiros ou humanos, mas também da capacidade de moldar, dirigir e controlar as políticas e resultados;
4. Interdependência das políticas. Em situações pós-conflito, a reforma do setor da segurança pelos atores externos é baseada na suposição de que a segurança pública e o monopólio estatal da violência legítima são indispensáveis a segurança em longo prazo;
5. Interesse dos grupos locais;
6. Concernente aos interesses contraditórios, adoção de recursos diferentes e variados níveis de experiência entre os grupos internacionais que atuam nessa reforma.

É importante destacar que o sucesso da reforma e reconstrução do setor de segurança depende de alguns indicadores internos. São eles: o risco da ressurreição do conflito, a politização das forças de segurança, a militarização (despesas militares excessivas,

²⁴ In a way, security sector reform and democratization reflect the chicken-and-egg problem.” (Brzoska, 2007. P. 5 e 6.)

recrutamento forçado de jovens menores de idade, a educação militar obrigatória e a repressão dos opositores), etnicização (preferência ou negligência étnica na formação das agências de segurança pública), informalismo (ausência de normas aplicáveis, principalmente no que concerne às disposições constitucionais e legislativas para o controle e tomada de decisão das instituições do setor da segurança), corrupção e, por fim, a falta de profissionalização. (BRZOSKA, 2007, p. 9 e 10).

Brzoska aponta que esse sucesso ainda conta com outros fatores. A capacidade e o comprometimento dos atores internacionais, já que eles têm a intenção de desempenhar um papel na reforma e reconstrução do setor de segurança, eles devem estar dispostos a investir substancialmente de capital financeiro e político. Outro fator é a responsabilidade local, ou seja, a reforma e reconstrução do setor de segurança será duradoura se for baseada no controle dos tomadores de decisões locais, e não somente se for uma imposição externa. Por fim, formar e implementar políticas e medidas de ação são importantes.

Ter passado por longos períodos de governo autoritário e militar, ter um legado de instituições de governo fracas, somado a isto a pobreza e a violência sofrida pelos haitianos. Esses fatores mostram uma necessidade premente de reformas eficazes tanto na área da segurança quanto na de desenvolvimento. Como Johanna Mendelson-Forman (2007) destaca, os atores externos têm procurado mudar a dinâmica de segurança do Haiti desde as Forças Armadas Haitianas (FAHD), até a polícia, o judiciário e legislativo. Como o foco deste estudo é a PNH e sua reforma, veremos a seguir como essa tarefa procedeu e o papel da MINUSTAH nesse processo.

CAPÍTULO 3

A REFORMA DA POLÍCIA NACIONAL HAITIANA

3.1 POLÍCIA NACIONAL HAITIANA

Para entender como a Polícia Nacional Haitiana (PNH) foi estabelecida é importante destacar o seu processo de criação. Quando os Estados Unidos ocuparam o Haiti pela primeira vez (1915-1934) transformaram os guerreiros locais em uma força profissional, formando assim, o Exército. Como Mendelson-Forman (2007, p. 3) afirma, “this modern institution became the basis of support for civilian government, as the capacity to govern Haiti was reinforced by the military.”²⁵ O que aconteceu foi que desde a independência haitiana até ocupação dos Estados Unidos todos os presidentes do Haiti foram militares.

Logo após a saída norte-americana do país, o Exército haitiano começou a praticar atividades de polícia. A Marinha e a Força Aérea não eram forças independentes, faziam parte do Exército Nacional. Assim, os departamentos de polícia no Haiti funcionavam como unidades do Exército, ou seja, não havia uma força policial independente do Exército no Haiti. Em 1990, ano em que ocorreu a primeira eleição democrática no Haiti, Jean-Bertrand Aristide foi eleito presidente do país, trazendo com ele o debate se as instituições haitianas estariam sob o poder ou não do novo governo democrático. Foi quando houve a segunda ocupação dos Estados Unidos com a Operação de Restauração da Democracia.

Como Mendelson-Forman (2007) destaca, o plano central dessa operação liderada pelos norte-americanos era desmobilizar as Forças Armadas do Haiti (FAHD), pois só assim, os militares não teriam mais poder sob o país e a democracia seria finalmente estabelecida no território haitiano. “The need to demobilize the predatory FADH weighed against the need to have some form of interim police in place until a new force could be trained (...).” (MENDELSON-FORMAN, 2007, p. 4).²⁶

Foi instituído um programa de desmobilização e reintegração, em que os ex-soldados participavam para que pudessem fazer parte da Força Interina de Segurança Pública (IPSF). Mendelson-Forman salienta que esse programa tinha um total de três fases: a primeira fase

²⁵Essa instituição moderna se tornou a base de apoio para o governo civil, como a capacidade de governar o Haiti foi reforçada pelos militares. (Tradução livre).

²⁶ Além da necessidade de desmobilizar as Forças Armadas Haitianas havia a necessidade de ter alguma força policial interina até que uma nova força fosse treinada.

teve início em outubro de 1994 até dezembro do mesmo ano, e durante esse período apenas 187 soldados entraram para o programa que era voluntário, ou seja, os ex-soldados teriam que por conta própria participar desse programa; a segunda fase teve início quando Aristide anunciou oficialmente a desmobilização do Exército. Um sistema nacional de desmobilização foi posto em vigor em 25 de janeiro de 1995 e, quase um ano depois, cerca de 5.482 soldados tinham sido retirados do Exército; a terceira fase do programa teve início em junho de 1995. Os ex-soldados que haviam servido na Força Interina de Segurança começaram a ser demitidos e passaram a ser substituídos por policiais recém-formados na Academia de Polícia Haitiana. Isso porque os ex-soldados estavam mais preocupados em seus interesses individuais e em formar um novo Exército, do que estabilizar a situação de insegurança haitiana. Em 1996, o Haiti foi programado para ter mais de 5.000 novos policiais recém-saídos na academia.

Assim, desde sua criação, é de responsabilidade da PNH garantir que a lei seja cumprida e que a ordem seja instaurada no território nacional, além de garantir a segurança para a população. A força da PNH era em sua maioria de policiais civis, mas também contava com uma Guarda Costeira e unidades paramilitares. O Programa Internacional de Assistência e Treinamento de Investigação Criminal (ICITAP), uma unidade de Divisão Criminal dos Estados Unidos, auxiliou a formação especializada em áreas tais como o controle de multidões, o manuseio dos armamentos e proteção. Além disso, o ICITAP também trabalhou em união com o governo haitiano atendendo as necessidades da nova força policial criada.

De acordo com governo dos EUA, foi fornecida ajuda inicialmente para recrutar e treinar cerca de 6.500 agentes de polícia. Em 1998, a polícia alcançou um número de 6.500 funcionários em média. Conforme a polícia haitiana, a força policial contava com um número de 5.892 policiais. Já os EUA e os outros países contribuintes de ajuda para o treinamento (Argentina, Brasil, Canadá e França) afirmaram que esse número era na realidade entre 3.500 e 4.500 policiais.²⁷ Os EUA ainda forneceram grande assistência financeira para a melhoria de todo o sistema de segurança do Haiti, como a formação de magistrados e procuradores, práticas de gestão das instituições judiciais, e acesso por parte dos cidadãos aos serviços de justiça.

Apesar de todos esses esforços, a PNH não conseguiu sequer realizar a responsabilidade de aplicar a lei no território haitiano. Somado a isso, a PNH já começava com deficiências como Mendelson-Forman (2007, p. 7) apresenta:

²⁷ Informações retiradas do site <http://www.globalsecurity.org/military/world/haiti/police.htm>.

The Police training had many shortcomings, as documented in a series of reports that followed. One such example was insufficient training for HNP in arrest and detention procedures. Moreover, at its formation the HNP consisted of very young and inexperienced troops. They were under-equipped and lacked training, particularly in human rights. Over a period of four months, they received only nine hours of training in human rights and a 16-hour human dignity course. The focus of what training they were given was predominantly in crowd control and firearms. Once trained, fewer than 2.000 troops actually showed up for work, even though 6.000 were on the payroll.²⁸

Outros problemas também surgiram. Quem iria financiar os soldados reformados foi uma questão central nas negociações entre o Governo do Haiti e o Governo dos Estados Unidos. Pois, os Estados Unidos se responsabilizaram em arcar com os custos do programa de desmobilização e reintegração e o treinamento dos soldados, mas não de pagar os salários dos soldados reformados que passaram a fazer parte de PNH. O Governo haitiano por sua vez, alegava que não pagaria esses salários porque não havia dinheiro no cofre do governo.

Os setores de justiça e de segurança do Haiti não trabalhavam de forma integrada, o que causava mais um grande problema, pois a PNH prendia as pessoas sem que houvesse um julgamento. Ou seja, não havia no país o respeito às leis.

Além do ICITAP a CIVPOL (polícia civil da ONU) também auxiliava no treinamento dos policiais da PNH. Timothy Donais (2005) chama atenção para um fato importante que, por haver dois grupos fornecendo auxílio na formação dos novos policiais da PNH, algumas dificuldades começaram a aparecer, como por exemplo, incoerência entre os métodos e estilos policiais que eram ensinados na academia e em campo; e falta de uma estratégia integrada envolvendo a polícia, o sistema judiciário e sistema correcional.

Após o término de suas atividades o ICITAP se retirou do Haiti em setembro de 2000, quando ocorrências de politização e corrupção começaram a comprometer a força policial. Mendelson-Forman (2007) relata dados do *rank* de Transparência Internacional que classificou o Haiti como o quarto pior país entre 133 países no ano de 2003 em seu Índice de Percepção da Corrupção. Com a saída do ICITAP, a polícia foi forçada a se dividir pelo território para solucionar os muitos problemas pelos quais o Haiti estava passando, o que acabou afetando ainda mais na efetividade da força policial.

²⁸ A formação da polícia teve muitas falhas, como foi documentado em uma série de relatórios que se seguiram. Um exemplo foi o treinamento insuficiente para a PNH em procedimentos de detenção e prisão. Além disso, na sua formação a PNH era composta de soldados muito jovens e inexperientes. Eles tinham carência de equipamentos e de treinamento, principalmente em direitos humanos. Durante um período de quatro meses, eles receberam apenas nove horas de formação em direitos humanos e um curso de 16 horas de dignidade humana. O foco do treinamento que eles receberam foi predominantemente no controle de multidões e armas de fogo. Uma vez formados, menos de 2.000 soldados compareceram para o trabalho, apesar de cerca de 6.000 estarem registrados na folha de pagamento. (Tradução livre).

Entre os anos do segundo mandato do presidente Aristide (2000-2004) políticos que não tinham experiência na área de segurança foram nomeados para exercer cargos de importância na PNH, comprometendo assim, o andamento de suas atividades. Com a saída de Aristide da presidência e do país a situação da segurança nacional se agravou: o presidente interino removeu vários policiais do cargo, debilitando ainda mais a situação da segurança no Haiti; o desrespeito aos direitos humanos por parte dos policiais continuou a crescer; a influência dos ex-militares com a polícia ainda era grande, e eles passaram a fazer pressão para o restabelecimento do Exército Nacional que fora dissolvido.

Para aumentar ainda mais essa deficiência o setor de segurança haitiano sofria problemas graves: o setor de justiça apresentava deficiências como a dependência do poder Executivo; escassez de pessoal qualificado; infra-estrutura inadequada; equipamentos e supervisão ineficazes; cumplicidade dos policiais com a atividade criminal; prisões e centros de detenção superlotadas, com falta de manutenção e ausência de serviços básicos.

Visto isso, fica claro que todo o setor de segurança haitiano se encontra em crise. Além disso, desde o primeiro momento em que a PNH foi estabelecida sempre sofreu de má administração, corrupção e falta de financiamento. Foi para tentar resolver essa questão de insegurança nacional no Haiti que a MINUSTAH foi solicitada, dentre os vários problemas a serem trabalhados pela missão, o que será analisado adiante é a reforma da PNH.

3.2 MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI – MINUSTAH

Percebendo a existência dos desafios para a estabilidade política, social e econômica, e determinando que a situação do Haiti constitui uma ameaça para a paz internacional e para segurança na região, o Conselho de Segurança da ONU decidiu, através da Resolução 1542 do ano de 2004, estabelecer a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti - MINUSTAH. A missão teve início em 1 de junho de 2004 e, de acordo com seu mandato, tinha um período inicial de seis meses.

Na área de segurança, de acordo com o seu mandato inicial que se encontra na Resolução 1542, a MINUSTAH deve:

- (a) dar suporte ao Governo Transitório em garantir um ambiente seguro e estável no qual os processos constitucional e político do Haiti tenham lugar;
- (b) assistir o Governo Transitório em monitorar, reestruturar e reformar a Polícia Nacional Haitiana, de acordo com os princípios democráticos de policiamento, através da habilitação e

certificação do seu pessoal, aconselhando sobre a sua reorganização e formação, incluindo formação de gênero²⁹, bem como supervisão e treinamento dos membros da Polícia Nacional do Haiti;

(c) assistir o Governo Transitório, particularmente a Polícia Nacional Haitiana com o programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) para os grupos armados;

(d) assistir no restabelecimento e manutenção do Estado de direito, segurança e ordem pública no Haiti, através da prestação de serviços de apoio operacionais à Polícia Nacional Haitiana e Guarda Costeira, incluindo o restabelecimento das correções desse sistema;³⁰

Na prática, a reforma da PNH se daria através de um Plano de Reforma que teve seu desenvolvimento auxiliado pela MINUSTAH em 2005, e era baseado “num memorando de entendimento entre a Missão e as autoridades haitianas com vistas à profissionalização, ao desenvolvimento das habilidades técnicas e ao fortalecimento da capacidade institucional da PNH.” (MELO, 2008, p. 115). Esse Plano de Reforma foi assinado pelo Primeiro-Ministro Jacques-Edouard Aléxis em 2006, e de acordo com Melo (2008, p. 115-116),

Está estruturado com vistas a garantir o estabelecimento de um corpo de polícia haitiano efetivo, eficiente e responsável, com base em padrões de policiamento democrático e valores democráticos; respeito aos direitos humanos; abordagem imparcial e não-partidária no exercício de suas atividades; repúdio à corrupção; respeito e confiança da população; manutenção e promoção do respeito ao Estado de direito, à segurança pública, à lei e à ordem, à segurança nacional e à estabilidade no Haiti.

Melo (2008) ainda informa que o Plano de Reforma estaria centrado em medidas em curto, médio e longo prazo, e apresenta algumas prioridades no que se refere à reforma policial:

1. Aumento da tropa, recrutamento e treinamento de policiais: o próprio Plano já estabelece que a composição da PNH deve se dar com base nos critérios de equilíbrio de gênero, com iniciativas voltadas para diminuir a participação de mulheres na corrupção. O respeito aos direitos humanos também se apresenta como uma condição para integrar a força.
2. Gerenciamento de recursos: a adoção dos princípios democráticos pressupõe a transparência e *accountability* da polícia em relação aos gastos da corporação.

²⁹ Formar, além de homens, mulheres para fazer parte da PNH.

³⁰ No anexo se encontra o mandato da MINUSTAH, e para mais informações ver a Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU, disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542%282004%29.

3. Disciplina, inteligência e desenvolvimento de policiamento voltado para a comunidade: é um dos principais padrões de referência para a polícia. Está em perfeita consonância com os padrões democráticos e do respeito aos direitos humanos, na medida em que define a Polícia como uma instituição que deve servir a população e não ser um instrumento de repressão.

3.3 ESTUDO DOCUMENTAL ACERCA DA REFORMA DA PNH

Serão mostrados a partir de agora as Resoluções do Conselho de Segurança da ONU e os Informes do Secretário Geral, no que diz respeito à MINUSTAH e, mais especificamente, ao setor de segurança e à reforma da PNH.

3.3.1 Resoluções do Conselho de Segurança da ONU referentes à MINUSTAH

As Resoluções do Conselho de Segurança são expedidas por este órgão da ONU, e são aprovadas por nove votos dos quinze países membros, incluindo os votos dos cinco membros permanentes. Abaixo segue uma tabela das Resoluções que se referem à MINUSTAH no período de 2004-2009, que citam a reforma da PNH e as atividades ligadas para a efetivação desta reforma, principalmente aquelas que têm mandato, ou seja, aquelas em que o Conselho de Segurança denomina uma atividade que a MINUSTAH deve fazer em campo.

Quadro 3 – Resoluções do Conselho de Segurança referentes à MINUSTAH³¹

RESOLUÇÃO	DATA	ATIVIDADES
S/RES/1529	29 de Fevereiro de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Solicita a MINUSTAH.
S/RES/1542	30 de Abril de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Estabelece a MINUSTAH com início de suas atividades para 1 de Junho de 2004.
S/RES/1576	29 de Novembro de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Destaca a necessidade de conduzir um programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), e que o Governo de Transição estabeleça uma Comissão Nacional de DDR; Decide prorrogar o mandato da MINUSTAH até 1 de Junho de 2005.
S/RES/1601	31 de Maio de 2005	<ul style="list-style-type: none"> Decide prorrogar o mandato da MINUSTAH até 24 de Junho de 2005.
S/RES/1608	22 de Junho de 2005	<ul style="list-style-type: none"> O Governo de Transição do Haiti, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a MINUSTAH aprovaram um programa nacional de DDR, e

³¹ Do período de 2004 até 2009.

		<p>insiste que a sua aplicação é de extrema importância para a estabilização do Haiti;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decide prorrogar a MINUSTAH até 15 de Fevereiro de 2006; • Pede que a MINUSTAH e as autoridades do Haiti tomem as medidas necessárias para que coordenem a sua polícia civil com a da PNH; • Reafirma a autoridade da MINUSTAH em investigar e certificar o novo efetivo da PNH; • Que a MINUSTAH ajude na investigação dos desrespeitos aos direitos humanos por parte da PNH;
S/RES/1658	14 de Fevereiro de 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Pede que a MINUSTAH e a PNH estreitem sua coordenação e cooperem com outros atores internacionais para efetivar a sua reforma; • Mostra a importância em avançar o processo do programa de DDR; • Decide prorrogar o mandato da MINUSTAH até 14 de Agosto de 2006.
S/RES/1702	15 de Agosto de 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Decide prorrogar o Mandato da MINUSTAH até 15 de Fevereiro de 2007; • Salienta a importância do apoio constante da MINUSTAH para o fortalecimento institucional da PNH, e pede que a MINUSTAH junto com a PNH estabeleçam uma boa coordenação contra a violência.
S/RES/1743	15 de Fevereiro de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Insta ao Governo do Haiti para que junto com a comunidade internacional mantenham a reforma do setor de segurança, em particular o Plano de Reforma da PNH, assim como a reforma do sistema judicial e penitenciário; • Decide prorrogar o mandato da MINUSTAH até 15 de Outubro de 2007; • Observa os avanços na aplicação do Plano de Reforma da PNH, e pede que a MINUSTAH continue ajudando na reestruturação da PNH.
S/RES/1780	15 de Outubro de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Que o Governo do Haiti continue em coordenação com a comunidade internacional para promover a reforma do setor de segurança, e que continue com o Plano de Reforma da PNH; • Decide prorrogar o mandato da MINUSTAH até 15 de Outubro de 2008; • Reconhece os progressos na reforma da PNH e pede que a MINUSTAH mantenha o apoio, em particular apoiando a supervisão, orientação, capacitação, seleção de policiais e o fortalecimento das capacidades institucionais da PNH; • Pede que a MINUSTAH continue proporcionando capacitação em direitos humanos para a PNH.
S/RES/1840	14 de Outubro de 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Pede que o Governo do Haiti continue em coordenação com a comunidade

		internacional para continuar promovendo a reforma do setor de segurança, em particular continuar com o Plano de Reforma da PNH que foi aprovado pelo Governo haitiano em 6 de Agosto de 2006;
		<ul style="list-style-type: none"> • Decide prorrogar o Mandato da MINUSTAH até 15 de Outubro de 2009; • Reconhece a necessidade de melhorar e reforçar o trabalho de execução do Plano de Reforma da PNH; • Pede que a MINUSTAH continue proporcionando capacitação de direitos humanos para a PNH.
S/RES/1892	13 de Outubro de 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Decide prorrogar o mandato da MINUSTAH até 15 de Outubro e 2010; • Solicita que a MINUSTAH continue apoiando a PNH na garantia da segurança e que melhore e promova a execução do Plano de Reforma da PNH, em particular apoiando a supervisão, orientação, capacitação e seleção do efetivo policial e o fortalecimento institucional e operacional da PNH; • Que a MINUSTAH mantenha seu apoio à Comissão Nacional de DDR; • Que a MINUSTAH continue proporcionando a capacitação de direitos humanos para a PNH.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas Resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

3.3.2 Informes do Secretário Geral da ONU concernentes à MINUSTAH

A seguir será feita uma descrição dos Informes do Secretário Geral da ONU que se referem à MINUSTAH. A abordagem desses Informes é importante, porque mostram os avanços que foram alcançados e os obstáculos recorrentes para a reforma da PNH. Vale salientar que os Informes utilizados são do período de 2004-2009, e o Secretário Geral da ONU em 2004 foi Kofi Annan (mandato de 1997-2006), e a partir de 2007 até 2009, o Secretário Geral da ONU é Ban Ki-moon (mandato até 2011).³²

- **S/2004/300 16 de Abril de 2004**

Este informe deu-se em virtude da Resolução 1529 de 29 de Fevereiro de 2004, à qual autorizou uma Força Multinacional Provisória no Haiti por um período máximo de três meses, com início em 11 de Março de 2004, para que informações do território fossem recolhidas.

O Secretário Geral aponta que entre os anos de 1994-2001, o Haiti passou por acontecimentos positivos, como por exemplo, o restabelecimento de certo grau de democracia

³² Informações retiradas do site http://www.onu-brasil.org.br/conheca_secret.php.

com a primeira transferência pacífica de governo entre dois presidentes que foram eleitos democraticamente. Contudo, devido à instabilidade interna, as reformas democráticas nunca foram de fato realizadas. A profissionalização da PNH se deu de forma desigual e lenta, o tráfico de drogas e a corrupção aumentaram, bem como os desrespeitos aos direitos humanos.

A situação da segurança em geral vem piorando consideravelmente desde fins do ano 2003, culminando em uma insurreição armada e o quase desmoronamento do aparato de segurança em Fevereiro de 2004. A situação piorou ainda mais devido à politização e desintegração da PNH e o aumento dos grupos armados. Além dos grupos armados começaram a surgir grupos organizados pelas comunidades, grupos paramilitares, milicianos e gangues de rua, propagando a violência por todo o país.

Para que se estabeleça o império da lei no Haiti é preciso que seja adotado um enfoque que permita ajudar a PNH através de uma reforma sustentável e que seja implantado um programa de Desarme, Desmobilização e Reintegração para os grupos armados. Para tanto, se faz recomendações para o estabelecimento de uma Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – MINUSTAH. O Secretário Geral da ONU fez algumas recomendações do que deve ser composto o Mandato desta missão.³³

- **S/2004/698 30 de Agosto de 2004**

A MINUSTAH foi estabelecida em 1 de Junho de 2004 no Haiti, e nesta mesma data policiais civis da missão começaram a montar uma sede da polícia civil em campo, avaliar a estrutura existente, e as necessidades de treinamento, logística e administração, e iniciaram um vínculo de trabalho com a PNH.

Foram estabelecidos centros operacionais regionais para auxiliar a PNH no andamento das suas atividades. No que se refere à situação da segurança em geral, desde a chegada da MINUSTAH e do início das patrulhas em conjunto com a PNH, a violência diminuiu consideravelmente. Contudo, alguns grupos armados continuam dominando partes do território e ainda não existe um efetivo suficiente da PNH que possa realizar tarefas administrativas e de segurança.

O Governo de Transição (Boniface Alexandre) se comprometeu a criar uma comissão interministerial mista sobre desarmamento e adotar um enquadramento legal, o que representaria um passo importante para o desenvolvimento de um programa de DDR.

³³ Ver essa informações no anexo. Para ver as recomendações gerais acessar <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/30/IMG/N0430430.pdf?OpenElement>.

Contudo, essa comissão não foi criada e a MINUSTAH segue pedindo para que o Governo do Haiti cumpra o prometido.

Até a referida data o efetivo da PNH conta com aproximadamente 3.567 policiais, um efetivo que ainda é pouco para prover a segurança no país. A MINUSTAH começou a ter reuniões regulares com funcionários do Ministério da Justiça, Ministério do Interior e com a PNH, para discutir a assistência em áreas-chave que podem contribuir para a estabilização do Haiti.

Em Julho de 2004 foi realizado um programa de “capacitação dos capacitadores” que seria implantado posteriormente na Academia da PNH em Porto Príncipe. A MINUSTAH também criou uma equipe de treinamento especial que iria avaliar as necessidades e desenvolver um plano de formação para os policiais da PNH.

- **S/2004/908 18 de novembro de 2004**

A situação da segurança tem se deteriorado desde o último informe. Os grupos armados estão se tornando cada vez mais violentos contra o governo transitório. A situação piorou ainda mais com o desastre natural (tormenta Jeanne). Membros do Exército dissolvido começaram a invadir as estações policiais; entretanto, a PNH com a assistência da MINUSTAH começaram a expulsar essas forças.

Em outubro de 2004 foi instituído um Centro de Operações Conjuntas da MINUSTAH e da PNH, com o fim de melhorar a coordenação entre os policiais civis e os militares da MINUSTAH com a PNH, quando estes trabalhassem em atividades comuns. A partir da criação deste Centro, muitas operações de segurança foram realizadas alcançando um resultado relativamente positivo, com prisões e confiscos de armamentos. As patrulhas foram intensificadas proporcionando uma presença de segurança, e foram construídos postos de controle pelas cidades.

O Governo de Transição não estabeleceu a comissão que trataria do plano de DDR como havia sido solicitado, apesar da MINUSTAH demonstrar interesse nesse plano de ação juntamente com a ONU e o PNUD.

- **S/2005/124 25 de fevereiro de 2005**

O Governo de Transição ainda não promulgou um decreto presidencial para estabelecer a comissão nacional de DDR. Contudo, o governo anunciou um programa de compensação para os membros das antigas forças armadas que foram destituídas em 1995, com uma reserva de 2,8 milhões de dólares para este fim. Os ex-militares aceitaram a

compensação, contudo se negaram a desarmar-se e exigiram a criação de uma força de segurança provisória. A MINUSTAH recomendou ao governo provisório que antes de efetuar os pagamentos aos ex-militares dessem a condição deles se desarmarem e participarem do processo de DDR. Mas, as autoridades não deram nenhuma resposta à proposta.

O processo de DDR, apesar das dificuldades, está em execução em algumas zonas. Dentro da missão a MINUSTAH juntamente com o PNUD, trabalham com o intuito de assegurar que o programa de DDR respondesse as necessidades imediatas de manter a paz e estabilizar o território, ao mesmo tempo, buscando soluções em longo prazo. Para que esse fim seja efetivo é necessário do governo e da comunidade internacional apoio financeiro.

A formação de 200 policiais foi concluída em 21 de janeiro de 2005, junto com 193 membros das antigas forças militares que se integraram na PNH. O programa de formação dos cadetes consiste em 4 meses na Academia de Polícia e 2 meses em estações policiais (delegacias).

- **S/2005/313 13 de Maio de 2005**

A situação de segurança segue instável, principalmente na capital Porto Príncipe, pois vários grupos armados passaram a cometer um crescente número de atos violentos. Foram constatados alianças entre membros da PNH com os grupos armados. Foram realizadas várias operações com êxito em relação à segurança do Haiti. A MINUSTAH passou a ser alvo de vários ataques por parte dos grupos armados.

Em 4 de fevereiro de 2005, o Governo de Transição estabeleceu a Comissão Nacional de Desarme, mas seu mandato não foi definido, nem as suas funções e estrutura para o desarmamento, desmobilização e reintegração. O Programa Nacional de DDR foi aprovado pelo Governo Transitório, Programa esse que foi preparado pelo Governo Transitório, a MINUSTAH e PNUD. Porém, a situação jurídica desse programa não está clara e por isso não está em funcionamento. Os armamentos que a MINUSTAH têm recolhido são poucos e devido à isto, a missão tem feito campanhas de sensibilização com os grupos armados.

Em 15 de Março de 2005, o Conselho Superior da Polícia Nacional aprovou um plano de desenvolvimento estratégico para a PNH de 2004-2008. Esse plano foi elaborado em uma mesa redonda setorial de cooperação interina, e definiu as principais metas para a formação da PNH, como por exemplo, a criação de uma homologação de uma nova organização, a formação de oficiais superiores, uma abrangente avaliação da polícia e o fortalecimento do Departamento Penitenciário Nacional. Mas, a PNH não pode exercer tais funções em todo o território.

A MINUSTAH tem fornecido apoio operacional e tem prestado mais atenção à capacitação e criação de capacidades da PNH. Contudo, o pequeno efetivo da MINUSTAH tem dificultado o andamento dessas atividades. Os policiais da MINUSTAH seguem supervisionando e prestando assistência para a Academia de Polícia para a capacitação de dezesseis novas classes, o que compreende 368 novos recrutas para a PNH.

- **S/2005/313/Add.1 23 de Junho de 2005**

Este Informe retrata a dificuldade financeira pela qual a missão está passando e solicita ajuda financeira dos Estados-membros da ONU para que o efetivo da missão aumente. Esse fator atinge o andamento da reforma do setor de segurança de forma negativa, pois a missão depende do auxílio financeiro dos países membros da ONU, bem como da comunidade internacional, para dar continuidade às suas atividades.

- **S/2005/631 6 de Outubro de 2005**

A situação da segurança melhorou no Haiti, mesmo existindo a possibilidade de que a violência volte a se instalar na região. É importante que se continue fazendo o possível para que o Haiti seja capaz de assegurar o Estado de direito. A MINUSTAH abriu um Centro Misto de Análises, o que facilitou muito na sua capacidade de análise no campo e o intercâmbio de informações.

Novas delegacias da PNH começaram a ser abertas por todo o território haitiano. É destacada a importância de que as próximas operações de segurança aconteçam seguidas por assistência rápida e eficazes de socorro, e de projetos de desenvolvimento como a aplicação das atividades de DDR.

A MINUSTAH ainda se esforça em convencer os grupos armados a se desarmarem de forma organizada. O interesse maior desses grupos é apenas nas pensões e indenizações pagas pelo Governo de Transição, e em empregos no setor público (PNH) ou em um exército reconstituído. Com a assistência da MINUSTAH a Comissão Nacional de Desarme se prepara para um procedimento claro de negociação para o programa de DDR.

A MINUSTAH ajuda a PNH no preparo de um plano de reforma baseado em um memorando de entendimento entre as autoridades do Haiti e a missão que tem por objetivo fomentar a profissionalização e habilidades técnicas, além de incluir a certificação dos agentes da polícia. O Informe apresenta que desde Março de 2004, tem-se formado na academia cerca de 1.546 agentes. O plano de estudo se complementa com a orientação em campo fornecida por mais de 410 policias da MINUSTAH em conjunto com a própria PNH, e

acompanhamento e apoio operacional no desempenho das atividades e na formação especializada prestada nas delegacias locais. Ainda segue precário o funcionamento do sistema judicial e penitenciário, e o desrespeito aos direitos humanos pelos policiais da PNH.

- **S/2006/60 2 de Fevereiro de 2006**

A situação da segurança permaneceu estável na maior parte do Haiti. A MINUSTAH juntamente com a PNH organizou com êxito várias operações de segurança. O Centro Misto de Análises da MINUSTAH tem contribuído para a melhora das operações em campo. É salientada a importância da ajuda internacional para melhorar a capacidade da PNH, e que a mesma aja em coordenação com a MINUSTAH para não colocar em risco suas atividades.

Houve progresso no estabelecimento de um marco institucional para o processo de DDR. As condições para o alcance de um desarme total seguem sem alcance, isso se deve sobretudo à falta de interesse nacional e os escassos avanços na reforma do setor de segurança. A MINUSTAH em conformidade com a Comissão Nacional de Desarmamento tem ajudado a estabelecer comitês comunitários de redução da violência.

A MINUSTAH, em colaboração com a Comissão Nacional de Desarme, formulou um procedimento que rege as negociações com os grupos armados e as condições de admissão ao processo de DDR que se tem apresentado ao Conselho Superior da PNH.

Foram apresentados alguns obstáculos para a reforma da PNH: carências profissionais, técnicas e logísticas, a pouca confiança da população, resistências à certas medidas de reforma. Foram estabelecidos órgãos e equipes da MINUSTAH e da PNH para determinar os aspectos que deveriam ser melhorados, coordenar e orientar as iniciativas de desenvolvimento. Essas iniciativas irão constar em um plano de reforma para a PNH, que se pretende aprovar. Esse plano é baseado em uma proposta inicial de capacidade básica de 7.000 policiais, priorizará o desenvolvimento de instituições, como a Oficina do Inspetor Geral, que podem contribuir na garantia dos valores profissionais dentro da PNH. O plano ajudará também na administração e avaliação da estrutura de segurança do país.

A MINUSTAH sentando as bases para um processo de reforma integral, tem colaborado com as autoridades da PNH no registro dos novos agentes da polícia. A MINUSTAH também promoverá a reforma da PNH através de um programa de certificação de agentes e unidades da polícia nacional. A profissionalização da PNH só será efetiva se acompanhada do progresso do sistema judicial e penitenciário. Ainda é presente o desrespeito

aos direitos humanos pelos membros da PNH. É de extrema importância a colaboração internacional para o fortalecimento da MINUSTAH nesse trabalho.

- **S/2006/592 28 de Julho de 2006**

A situação da segurança se manteve frágil. A MINUSTAH e os funcionários de Governo formularam um plano integrado de segurança que incluía o aumento dos postos de controle e patrulhas. O componente de DDR da MINUSTAH, trabalhando em cooperação com a Comissão Nacional de DDR, tem alcançado progressos consideráveis no desarmamento no Haiti.

Até este período a capacidade da PNH em atuar como força policial eficaz seguiu de forma limitada. O componente policial da MINUSTAH continuou trabalhando com a PNH na introdução das melhorias em sua capacidade profissional, técnica e logística. Até a presente data foram registrados 5.783 policiais em serviço ativo na PNH. Foi elaborado um Plano de Reforma da PNH em colaboração com o próprio pessoal da PNH que ainda espera aprovação do Conselho Superior da Polícia Nacional. Com relação aos direitos humanos, a cooperação da MINUSTAH com a PNH nessa área melhorou.

Para fazer frente às deficiências da PNH foi preparado um projeto de plano de reforma da PNH em conjunto com as autoridades haitianas. Espera-se que, sendo esse plano aprovado, sirva de guia para as atividades nacionais nos próximos anos. De acordo com o plano de reforma, as funções policiais básicas podem ser desempenhadas por uma força de 12.000 policiais bem equipados e qualificados. O plano também prevê a criação de um fórum em que os representantes da sociedade haitiana e internacional possam debater as novas normas em matéria de recrutamento, capacitação e promoção de carreira da PNH. É solicitado em paralelo com a reforma da PNH que o sistema judicial e penitenciário também sejam reestruturados.

- **S/2006/1003 19 de Dezembro de 2006**

Até este período a situação de segurança se manteve estável na maior parte do país. A MINUSTAH segue trabalhando com as autoridades locais para desenvolver um processo de desarme e reinserção adequados para a situação do Haiti. Em 8 de Agosto de 2006 foi aprovado o Plano de Reforma da PNH, plano esse que estabelece um esquema claro e amplo para o desenvolvimento das capacidades policiais da PNH, e que prevê a aplicação de três processos: investigação de antecedentes, capacitação e fortalecimento institucional. De acordo com esse plano, é previsto que o número de efetivo policial da PNH aumente cerca de 1.500

por ano. A MINUSTAH, junto com o PNUD e o Governo do Haiti, está trabalhando para melhorar esse processo.

- **S/2007/503 22 de Agosto de 2007**

Até este período se têm registrado melhoras significativas na área de segurança. Ocorreram operações de segurança bem sucedidas no território em parceria da MINUSTAH com a PNH. Apesar das capacidades da PNH terem melhorado, é necessário que a MINUSTAH continue apoiando suas atividades de segurança para um retorno seguro da segurança.

Policiais da MINUSTAH apoiaram a criação e o treinamento de uma Polícia Marítima dentro da PNH para que as fronteiras haitianas fossem melhor vigiadas. Essas atividades se adequam à estratégia da missão de transferir de forma gradual suas responsabilidades geográficas e funcionais às autoridades competentes locais.

A MINUSTAH segue prestando apoio operacional para a Comissão Nacional de DDR. Atualmente, cerca de 7.728 policiais da PNH desempenham tarefas policiais. Apesar dos avanços alcançados na reforma da PNH, o nível de aptidão e desenvolvimento institucional ainda é insuficiente e frágil. É preciso alcançar uma estrutura viável de segurança em longo prazo.

- **S/2008/202 26 de Março de 2008**

A área de segurança segue estável. O número dos policiais segue inferior ao número que o Haiti realmente precisa. O trabalho da PNH dispõe de recursos limitados e carece de capacitação avançada, e por isso, a MINUSTAH continua prestando apoio operacional para a PNH. A missão segue prestando auxílio logístico, financeiro e técnico à Comissão Nacional de DDR, objetivando melhorar sua capacidade. É necessário aumentar o efetivo policial da PNH para se chegar a um total de 14.000 em 2011, como previsto no seu Plano de Reforma. Atualmente, aproximadamente 8.444 policiais trabalham na PNH.

- **S/2008/586 27 de Agosto de 2008**

A situação da segurança piorou devido ao ressurgimento de atos violentos pelo território. Como a PNH ainda carece de problemas institucionais, a MINUSTAH segue cumprindo seu papel de assegurar a estabilidade no país. Houve um reajuste no componente policial da PNH que proporcionou um aumento de quase 200 agentes policiais, número que vem aumentando ao longo do tempo. Tendo isso em vista, é previsto que haja um aumento

substancial da capacidade da PNH, criando condições para assumir de forma sistemática e progressiva as responsabilidades gerais no provimento da segurança no Haiti.

Foi prestado apoio logístico, financeiro e técnico para melhorar a capacidade da Comissão Nacional de DDR. Em conformidade com o Plano de Reforma da PNH, durante este período, foram realizados avanços na profissionalização do pessoal da polícia, o fortalecimento de suas instituições e o desenvolvimento da sua infra-estrutura. Em Junho de 2008, foi concluída uma ampliação da Academia da Polícia Nacional, o que representou um aumento nas capacidades das atividades de formação. Houve um fortalecimento da competência técnica da PNH em matéria de polícia judicial, importante para a realização de investigações e prestação de apoio aos processos judiciais.

- **S/2009/129 6 de Março de 2009**

A situação da segurança segue frágil no Haiti, com insurgência de violência em certas áreas do território. O apoio da MINUSTAH para assegurar a estabilidade junto com a PNH é indispensável. A missão segue auxiliando a Comissão Nacional de DDR. Até este período houve um avanço na profissionalização dos oficiais e um aumento de sua capacidade institucional, além do desenvolvimento da infra-estrutura da PNH.

- **S/2009/439 1 de Setembro de 2009**

Durante o período aqui compreendido a segurança no Haiti se manteve delicada. Com a ajuda da MINUSTAH as capacidades institucionais da PNH estão melhorando com o passar do tempo. Foram feitas operações exitosas de segurança em conjunto da MINUSTAH com a PNH. O apoio da missão à Comissão Nacional de DDR continua. Em 18 de Agosto de 2009, a PNH contava com cerca de 9.715 agentes policiais, e a MINUSTAH continua com seu apoio para melhorar suas capacidades institucionais. Vale ressaltar que ainda é presente o desrespeito aos direitos humanos pelos membros da PNH, e que a missão segue orientando os policiais nessa área. É destacada a necessidade do apoio da comunidade internacional para que os resultados já alcançados sejam mantidos e para que a estabilidade no Haiti seja instalada.

O último Informe aqui apresentado data de 1 de Setembro de 2009. Tendo em vista que até este momento a reforma da PNH não foi realmente efetivada, no anexo pode ser visto um plano de consolidação do setor de segurança para um período posterior (Outubro de 2009 até Outubro de 2010). Nas considerações finais que seguem, serão apresentadas as conclusões

do trabalho, ou seja, como a MINUSTAH trabalhou para a reforma da PNH até o ano de 2009.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de tudo que foi apresentado, ficou claro que o Haiti é um país estruturalmente debilitado e que remonta de uma herança histórica de miséria. Isso acabou gerando conseqüências na sua estrutura estatal, debilitando suas instituições e tornando o ambiente propício à insurgência da violência. O país foi palco de cinco operações de paz, contando com uma ainda corrente no território. Objetivando estabilizar a situação caótica no Haiti, a MINUSTAH, através de seu mandato, operacionalizou uma reforma no setor de segurança do país, especificamente trabalhada aqui, a reforma da PNH.

A MINUSTAH foi uma operação que em seu início não conseguiu diminuir a violência, não realizou o desarmamento dos grupos armados, e passou a ter acusações de abusos aos direitos humanos. Somado a isso, ainda tinha o problema da desigualdade social e miséria no país, problemas na própria estrutura da ONU, a falta de cooperação internacional e a questão climática do Haiti (desastres naturais que atingem o país piorando ainda mais a situação caótica).

De acordo com as informações que foram recolhidas das Resoluções do Conselho de Segurança da ONU e dos Informes do Secretário Geral no período analisado neste trabalho (2004-2009), ficou claro que desde o estabelecimento da missão no território haitiano em 1 de Junho de 2004, é mostrada a importância da reforma do setor de segurança no Haiti. Essa reforma se daria, principalmente, através da implantação de uma Comissão Nacional de Desarmamento e de um programa de Desarme, Desmobilização e Reintegração, e também da reforma da Polícia Nacional Haitiana.

A implementação de todas essas atividades não dependia apenas da MINUSTAH, mas também do Governo haitiano. A aplicação dessas medidas se desenrolou de forma lenta. A Comissão Nacional de Desarme só foi estabelecida em Fevereiro de 2005 pelo Governo Transitório e foi estabelecido um Programa Nacional de DDR que começou suas atividades institucionalmente apenas em Fevereiro de 2006, apesar de já estar em funcionamento desde 2005. Há a necessidade da cooperação internacional e do apoio logístico, financeiro e técnico da missão para que o processo de DDR seja efetivo no Haiti.

Com relação à reforma da PNH, também foi um processo lento. Foram realizados vários programas de capacitação e foram postos em prática vários planos para os novos policiais, além de uma equipe ter sido criada para avaliar a situação da segurança interna e desenvolver a partir dessas informações um plano de reforma capaz de efetivar a

reestruturação da PNH. Apenas em Julho de 2006 foi elaborado um Plano de Reforma para a PNH que foi aprovado em Agosto do mesmo ano pelo Governo haitiano.

Apesar da existência de alguns obstáculos, como carências profissionais, técnicas e logísticas, pouca confiança da população e resistências à certas medidas, foram alcançados avanços significativos na reforma da PNH. Foi criada uma nova Academia de Polícia com um novo plano de estudos melhorando o recrutamento e a capacitação dos policiais, novos postos policiais foram abertos por todo o país, o efetivo policial em campo passou a aumentar anualmente, e de maneira gradual a PNH tem tomado a frente nas operações de segurança como uma forma de adquirir qualificação e confiança da população local.

A reforma do setor de segurança no geral segue com deficiências. Isso se deve ao fato de que as reformas que estão sendo feitas na área de segurança não estão acontecendo de forma coordenada. Foi salientada a importância da reforma do sistema de justiça e correcional juntamente com a reforma da PNH, uma vez que esses três setores juntos são responsáveis pela segurança interna no país. Além disso, essa é uma reforma inacabada³⁴ que requer a cooperação da comunidade internacional e precisa ser empreendida com vista a estabelecer o Estado de direito no Haiti em longo prazo.

³⁴ Até o período analisado (2009) a reforma de todo setor de segurança ainda continua em andamento, uma vez que o mandato da MINUSTAH foi prorrogado para períodos posteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRZOSKA, Michael. **Introduction: Criteria for Evaluating Post-Conflict Reconstruction and Security Sector Reform in Peace Support Operations.** *IN Security Sector Reconstruction and Reform in peace support operations.* Michael Brzoska e David Law. 2007, p. 1-13.
- BUZAN, Barry e HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies.** Cambridge University Press. 2009.
- COLLINS, Alan. **Contemporary security studies.** Oxford University Press. 2007.
- CORBELLINI, Mariana Dalalana. **Haiti: da crise à Minustah.** Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre, 2009.
- CRUZ, Carlos Alberto dos Santos. **Haiti: interferências externas e deformações na política interna.** *IN. Revista Política Externa.* Vol.19. Nº1. Jun. Jul. Ago, 2010. p. 93-101.
- DIEHL, Paul F. **Peace Operations.** War and Conflict in the Modern World. Cambridge: Polity Press, 2008.
- DONAIS, Timothy. **Back to Square One: The Politics of Police Reform in Haiti.** *Civil Wars,* Vol. 7, Nº 3, 2005, p. 270-287.
- DOYLE, Michael W. e SAMBANIS, Nicholas. **Making War and building peace: United Nations peace operations.** Princeton University Press, p. 1-26, 2006.
- Harvard Law Student Advocates for Human Rights, Cambridge, Massachusetts & Justiça Global. **Mantendo a paz no Haiti? Uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu Mandato como Parâmetro de Sucesso.** Rio de Janeiro e São Paulo, Brasil. Março de 2005.
- MELO, Raquel. **Os padrões de polícia civil no quadro de referência normativo das operações de paz da ONU: o caso do Haiti.** *Cena Internacional,* Vol. 10, Nº 1. 2008.
- 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. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Rio de Janeiro, 2006.
- MENDELSON-FORMAN, Johanna. **Security Sector Reform in Haiti.** *IN BRZOSKA, Michael e LAW, David. Security Sector Reconstruction and Reform in peace support operations.* p. 1-14. 2007.
- MONTEIRO, Leandro Nogueira. **O conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas.** Dissertação de Mestrado.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP. São Paulo, 2006.

POZO, José del. **História da América Latina e do Caribe: Dos processos de independência aos dias atuais.** / José del Pozo; tradução de Ricardo Rosenbusch. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIAL, Hugh. **Contemporary Conflict Resolution.** 2ª Ed. Rev., Cambridge: Polity, 2005.

WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: an Introduction.** London/New York: Routledge, 2008.

Documentos utilizados

- Resoluções do Conselho de Segurança

UN Doc. Resolução 1529 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 29 de Fevereiro de 2004. S/RES/1529. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1529\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1529(2004))> Acesso em: 19/09/2010.

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: 19/09/2010.

UN Doc. Resolução 1576 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 29 de Novembro de 2004. S/RES/1576. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1576\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1576(2004))> Acesso em: 19/09/2010.

UN Doc. Resolução 1601 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 31 de Maio de 2005. S/RES/1601. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1601\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1601(2006))> Acesso em: 19/09/2010.

UN Doc. Resolução 1608 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 22 de Junho de 2005. S/RES/1608. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1608\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1608(2006))> Acesso em: 19/09/2010.

UN Doc. Resolução 1658 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 14 de Fevereiro de 2006. S/RES/1658. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1658\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1658(2006))> Acesso em: 20/09/2010.

UN Doc. Resolução 1702 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 15 de Agosto de 2006. S/RES/1702. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1702\(2006\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1702(2006))> Acesso em: 20/09/2010.

UN Doc. Resolução 1743 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 15 de Fevereiro de 2007. S/RES/1743. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1743\(2007\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1743(2007))> Acesso em: 20/09/2010.

UN Doc. Resolução 1780 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 15 de Outubro de 2007. S/RES/1780. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1780\(2007\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1780(2007))> Acesso em: 20/09/2010.

UN Doc. Resolução 1840 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 14 de Outubro de 2008. S/RES/1840. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1840\(2008\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1840(2008))> Acesso em: 20/09/2010.

UN Doc. Resolução 1892 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 13 de Outubro de 2009. S/RES/1892. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1892%282009%29> Acesso em: 20/09/2010.

- Relatórios do Secretário-Geral

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 16 de Abril de 2004. S/2004/300. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/300> Acesso em: 17/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 30 de Agosto de 2004. S/2004/698. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/698> Acesso em: 17/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 18 de Novembro de 2004. S/2004/908. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/908> Acesso em: 17/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 25 de Fevereiro de 2005. S/2005/124. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/124> Acesso em: 17/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 13 de Maio de 2005. S/2005/313. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/313> Acesso em: 17/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 23 de Junho de 2005. S/2005/313/Add. 1. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/313/Add.1> Acesso em: 17/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 06 de Outubro de 2005. S/2005/631. <Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/631> Acesso em: 17/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 02 de Fevereiro de 2006. S/2006/60. <Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/60> Acesso em: 17/011/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 28 de Julho de 2006. S/2006/592. <Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/592> Acesso em: 17/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 19 de Dezembro de 2006. S/2006/1003. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/1003> Acesso em: 17/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 22 de Agosto de 2007. S/2007/503. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/503> Acesso em: 18/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 26 de Março de 2008. S/2008/202. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/202> Acesso em: 18/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 06 de Março de 2009. S/2009/129. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/129> Acesso em: 18/11/2010.

UN Doc. Relatório do Secretário Geral da ONU no Haiti. Conselho de Segurança. 01 de Setembro de 2009. S/2009/439. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/439> Acesso em: 18/11/2010.

Sites

Organização das Nações Unidas. Capítulo VI da Carta da ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/chapter6.htm>> Acesso em: 11/10/2010.

Organização das Nações Unidas. Capítulo VII da Carta da ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/chapter7.htm>> Acesso em: 11/10/2010.

Haitian National Police (NHP). Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/haiti/police.htm>> Acesso em: 28/10/2010.

DPKO. Mission Statement of the Department of Peacekeeping Operations. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/info/mission.shtml>> Acesso em: 11/10/2010.

Nações Unidas no Brasil. Secretários-Gerais. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/conheca_secret.php> Acesso em: 14/10/2010.

<http://www.sipri.org/> Acesso em: 27/08/2010.

<http://www.unric.org/html/portuguese/peace/pkpngfaq/q3.htm>. Acesso em: 11/10/2010.

ANEXO

1. Mandato da MINUSTAH

S/2004/300

X. Recommendations for a United Nations operation

69. As envisaged by Security Council resolution 1529 (2004) and on the basis of the findings of the multidisciplinary assessment team, I recommend the establishment of a multidimensional stabilization operation in Haiti, to be known as the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) with a mandate, structure and concept of operations as described hereunder.

A. Mandate

70. I recommend that the mandate of the Mission include the following:

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

(b) To ensure a secure and stable environment within which the constitutional and political process can take place and assist, as needed, in maintaining public safety and public order;

(c) To support the electoral processes and ensure credible and democratic elections, including through supervision or other means;

(d) To assist with the restoration of the rule of law and public security in Haiti through the provision of back-up support to the Haitian National Police as well as with its institutional strengthening;

(e) To assist, along with other partners, in the reform and institutional strengthening of the judiciary and re-establishment of the corrections system;

(f) To assist the transitional Government, particularly the Haitian National Police, with comprehensive and sustainable disarmament, demobilization and reintegration programmes for all armed groups, including women and children associated with such groups, as well as weapons control and public security measures;

(g) To support the transitional Government in launching a broad-based sustained national dialogue to develop a comprehensive framework for key policy issues related to nation-building and durable development, including through decentralization;

(h) To support the transitional Government in extending State authority throughout Haiti and support good governance at local levels;

(i) To assist the transitional Government in its efforts to bring about a process of national reconciliation, as well as foster social cohesion aimed at bridging divides at all levels;

(j) To facilitate the provision of humanitarian assistance to, and access by, the Haitian people in need, with a particular focus on the most vulnerable segments of society, particularly women and children;

(k) To assist the transitional Government with the restoration of basic public services;

S/2004/300

(l) To support employment-generating activities in the context of a sustainable development strategy;

(m) To monitor and report on the human rights situation, including the situation of returned refugees and displaced persons; and strengthen the Haitian institutional and societal capacity for the monitoring, promotion and protection of human rights, particularly of women and children, in order to ensure individual accountability for human rights abuses and redress for victims;

(n) To cooperate and coordinate with the OAS, CARICOM and United Nations agencies, funds and programmes as well as all relevant stakeholders, particularly donors, in carrying out these tasks;

(o) To ensure the security and freedom of movement of United Nations and associated personnel; protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment and humanitarian assets associated with the operation; and, within means and capabilities and taking into account the responsibilities of the Haitian authorities, protect civilians facing imminent threat of physical violence; and

(p) To mainstream gender perspectives throughout the Mission's policies, programmes and activities, and support the development of a national strategy to promote gender equality, women's rights and women's full and equal participation in the transition process.

71. It is recommended that the Mission be established for an initial period of 24 months, until after the implementation of the results of the 2005 elections, during which regular progress reports would be submitted to the Council. Subsequently, it is recommended that the Mission be authorized for subsequent periods of 12 months, with periodic reviews with respect to the appropriate mix of its different components and the priority assigned to its multiple areas of activity.

2. Plano de Consolidação para a segurança no Haiti³⁵

III. Garantía de la seguridad y la estabilidad

Parámetro: establecimiento de una estructura de seguridad sostenible que permita a Haití responder con eficacia ante posibles amenazas dentro del país y a lo largo de sus fronteras terrestre y marítima, respetando las normas internacionales y las libertades individuales

Para lograr progresos se necesitaría asignar una constante prioridad a la adopción por las autoridades haitianas de las decisiones necesarias sobre el fomento de la capacidad de la Policía Nacional de Haití y crear consenso sobre una estructura de seguridad general apropiada; el apoyo operacional y de creación de capacidad constante de la MINUSTAH; y la prestación de asesoramiento especializado bilateral y de apoyo para atender a las necesidades en materia de infraestructura

Año	Indicadores de progreso
Octubre de 2009 a octubre de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Continuos avances en el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en las zonas urbanas y rurales basados en la colaboración entre las fuerzas de seguridad internacionales y haitianas • Continua intensificación de la presencia de la Policía Nacional de Haití, con el apoyo de la MINUSTAH, a lo largo de las fronteras terrestre y marítima y en todo el país
Octubre de 2010 a octubre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Continuos progresos en el logro de los objetivos establecidos en el plan de reforma de la Policía Nacional de Haití mediante: <ul style="list-style-type: none"> ◦ La graduación de nuevas promociones de agentes de policía, lo que hará posible un aumento constante de la plantilla global con arreglo a los plazos previstos en el plan de reforma ◦ La continuación del proceso de investigación de antecedentes y certificación ◦ La continuación del fortalecimiento de la capacidad técnica de la policía judicial de Haití ◦ Progresos en el desarrollo de la capacidad de la guardia costera ◦ El fortalecimiento de la capacidad administrativa de la Policía Nacional de Haití y la formación de personal directivo de nivel medio y superior ◦ El continuo desarrollo de las infraestructuras de la Policía Nacional de Haití ◦ La preparación de un plan de seguimiento del actual plan de reforma de la Policía Nacional de Haití • Se examinan a fondo y sin tardanza las recomendaciones de la Comisión Presidencial sobre Seguridad y se alcanza un amplio consenso sobre las medidas de seguimiento • Progresos en el programa público de registro de armas • Durante este periodo se realizarían nuevos progresos en todos los ámbitos descritos en el plan de reforma de la Policía Nacional de Haití, de forma que para finales de 2011 se lograría o se estaría cerca de lograr la mayoría de los objetivos principales del plan de reforma de la Policía Nacional de Haití: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Una dotación de 14.000 agentes de policía profesionales capacitados; finalización del proceso de certificación de los agentes de la Policía Nacional ◦ Capacidad de la Policía Nacional de prestar servicios básicos de policía en todo el país
	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Presidencial sobre Seguridad partiendo de un amplio consenso • Arreglos sostenibles para proporcionar seguridad a lo largo de las fronteras terrestre y marítima, contando con asistencia internacional y con actividades bilaterales complementarias, según fuera necesario • A su vez, ello permitiría realizar una evaluación general de las necesidades residuales en materia de asistencia internacional • Aprobación de nuevos planes de desarrollo de la Policía Nacional de Haití • Finalización del proceso de registro de aproximadamente 31.000 armas

³⁵ Para ver o Plano de Consolidação por completo acessar <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/494/54/PDF/N0949454.pdf?OpenElement>.