

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO LATINO-
AMERICANA**

**A MINUSTAH E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
MOTIVAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Gabriela Daou Verenhitach

**Santa Maria, RS, Brasil
2008**

A MINUSTAH E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: MOTIVAÇÕES E CONSEQÜÊNCIAS

por

Gabriela Daou Verenhitach

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana, Área de Concentração em Direito da Integração, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Direito da Integração

Orientador: Prof. Pós-Dr. Ricardo Seitenfus

Santa Maria, RS, Brasil
2008

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**A MINUSTAH E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
MOTIVAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS**

elaborada por
Gabriela Daou Verenhitach

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Direito da Integração

COMISSÃO EXAMINADORA:

Ricardo Seitenfus, Pós-Dr.
(Presidente/Orientador)

Thiago Moreira de Souza Rodrigues, Dr. (PUC-SP/FASM)

Diorge Alceno Konrad, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 22 de julho de 2008.

A minha família

Nadie como tú para hacerme reír.
Nadie como tú sabe tanto de mí.
Nadie como tú es capaz de compartir
mis penas, mi tristeza, mis ganas de vivir.

Nadie como tú para pedir perdón.
Nadie como tú valora esta canción.
Nadie como tú me da su protección,
me ayuda a caminar, me aparta del dolor.

Tienes ese don de dar tranquilidad,
de saber escuchar, de envolverme en paz.
Tienes la virtud de hacerme olvidar
el miedo que me da mirar la oscuridad.

En silencio y sin cruzar una palabra.
Solamente una mirada es suficiente para hablar.
Ya son más de veinte años de momentos congelados
en recuerdos que jamás se olvidarán.

Y pasarán los años y siempre estarás buscando un plan
para que se hagan realidad los sueños que
soñábamos antes de ayer al dormir
hablando del tiempo que nos quedará por vivir.

Y sin hablar. Sólo al mirar sabremos llegar a entender
que jamás ni nada ni nadie en la vida nos separará.

(Amalia Montero)

AGRADECIMENTOS

“Se le ou nan bezwen ou konn ki moun ki zanmi ou”.

A meus pais, Bernadette Daou e Hugo Verenhitach, e minhas irmãs, Beatriz D. Verenhitach e Mariana D. Verenhitach, por tornarem possível o desenvolvimento deste trabalho; em especial, a meu pai, pelas atentas leituras prévias e valiosas contribuições;

Ao Professor Ricardo Seitenfus, pelo aprendizado acadêmico e pelas oportunidades de crescimento pessoal e profissional que me proporcionou nesses anos de curso;

Ao General-de-Exército Augusto Heleno Ribeiro Pereira, pela generosidade e paciência incondicionais que permeiam cada página deste trabalho;

Ao Embaixador Igor Kipman e ao Conselheiro Jean Sorell Wendell Claude, pelo gentil envio de materiais e pelos depoimentos fundamentais para a dissertação;

À Professora Dra. Sandra Lewis, pelas importantes sugestões e por seu incentivo constante;

À Clarissa Dri, amiga sempre presente, apesar da distância, nos momentos mais difíceis e importantes da minha vida profissional e pessoal;

Aos amigos Humbertho Philippsen e Lairton R. de Oliveira, pela colaboração imprescindível à elaboração e à defesa deste trabalho;

Ao Mestrado em Integração Latino-Americana: seus professores, pelos ensinamentos; sua secretária, Maristela Smidt, pela dedicação; e aos colegas, pela convivência e profícuos debates em sala de aula;

Ao Projeto Brasil-Haiti, pelo material disponibilizado e oportunidade de aprendizado sobre o tema;

Aos alunos da disciplina JUR 523 da Universidade Federal de Santa Maria (turmas 2006 e 2007), pelo respeito e paciência com que me concederam o privilégio de aprender e ensinar.

Cada uno ha nacido en este mundo en un lugar o en otro, en un tiempo o en otro, para desplegar, en las condiciones de su tiempo y de su sitio, la autonomía de su propia condición.

Joseph Campbell

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana
Universidade Federal de Santa Maria

A MINUSTAH E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: MOTIVAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS

AUTORA: GABRIELA DAOU VERENHITACH

ORIENTADOR: RICARDO SEITENFUS

Data e Local da Defesa: Santa Maria-RS, 22 de julho de 2008.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as motivações e as consequências da participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Pretende-se, por meio de um panorama da recente história do Haiti e da análise do processo decisório que levou o Brasil a integrar a Missão da Organização das Nações Unidas (ONU), delinear algumas considerações a respeito da política externa brasileira, bem como os desdobramentos de sua presença no Haiti. Após séculos de ditaduras, lutas políticas e crise sócio-econômica, a situação da primeira república negra das Américas (o Haiti) agravou-se, em 2004, a partir da renúncia do presidente Jean-Bertrand Aristide. O caos generalizado e a iminência de uma guerra civil ensejaram a mobilização urgente da comunidade internacional. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS/ONU) estabeleceu uma Força Multinacional Interina (*MIF*), a fim de evitar a eclosão de uma guerra civil, enquanto estruturava uma operação de paz. No dia 30 de abril subsequente, a Res. n. 1542 do CS/ONU criou a MINUSTAH, cujos principais objetivos eram: o estabelecimento de um entorno seguro e estável; a proteção dos direitos humanos; e a realização de eleições pacíficas e democráticas. Atendendo ao chamado da ONU, o Brasil aceitou participar da Missão, com o envio de 1200 militares e assumindo seu comando militar. A decisão reflete características, princípios e objetivos da atual política externa brasileira. As justificativas e o próprio processo decisório, em caráter de diplomacia presidencial, são motivos de discussões em âmbito político, diplomático, acadêmico e militar, e também pela mídia e pela opinião pública. De cunho material ou abstrato, as possíveis razões para a participação brasileira na MINUSTAH vão desde o multilateralismo e a busca por um assento permanente no CS/ONU; à nova principiologia da política externa brasileira, pautada na não-indiferença e diplomacia solidária. A influência da liderança brasileira evidencia-se nas bem-sucedidas estratégias do comando militar e em ações humanitárias que unem a força militar a funcionários e organizações civis, em uma operação multinacional predominantemente latino-americana. Apesar dos importantes êxitos da Missão no Haiti, o país ainda carece de projetos de desenvolvimento e de uma estrutura institucional que viabilizem o crescimento sócio-econômico e a estabilidade política. Isso estende o compromisso da comunidade internacional, que não tem ainda prazo para a retirada das tropas. Para o Brasil, a participação na MINUSTAH resulta no treinamento e aperfeiçoamento das Forças Armadas, além de experiências que podem ser aplicadas em âmbito doméstico ou em outras operações de paz. Na esfera da política externa, proporciona a aproximação com o Haiti; o aprofundamento e ampliação das relações com outros países latino-americanos; e uma inserção mais destacada no cenário internacional. A pesquisa foi desenvolvida primordialmente sob uma abordagem dialético-indutiva, utilizando, como procedimento, uma análise histórica, a partir de fontes primárias e secundárias, nacionais e estrangeiras; matérias veiculadas pela imprensa e sítios eletrônicos oficiais de interesse. Foram fundamentais, ainda, entrevistas e depoimentos de protagonistas da MINUSTAH, bem como de profissionais de diversas áreas que lidam com a questão (militares, acadêmicos, políticos, diplomatas).

Palavras-chave: Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH); Política Externa Brasileira; Processo decisório em política externa.

ABSTRACT

Master Degree Dissertation
Program of Post-Graduation in Latin-American Integration
Federal University of Santa Maria

MINUSTAH AND BRAZILIAN FOREIGN POLICY: MOTIVATIONS AND CONSEQUENCES

AUTHOR: GABRIELA DAOU VERENHITACH

ADVISER: RICARDO SEITENFUS

Defense Date and Place: Santa Maria-RS, July 22nd, 2008.

The present work aims to analyze the motivations and consequences of Brazilian participation in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). It intends, through an outlook of Haiti's recent history and the analysis of the decision-making process that led Brazil to integrate the UN's Mission, to outline some considerations regarding Brazil's foreign policy, as well as the unfoldings of its presence in Haiti. After centuries of dictatorships, political struggles and social-economic crisis, the situation of the first black republic of the Americas (Haiti) grew worse, in 2004, with the resignation of president Jean-Bertrand Aristide. Generalized chaos and the imminence of a civil war urged for the mobilization of international community. United Nations Security Council established a Multinational Interim Force, to avoid the rising of a civil war, while structuring a peacekeeping operation. In April 30th of the same year, Res. n. 1542 created MINUSTAH, which main goals were: the establishment of a safe and stable environment; the protection of human rights; and the holding of peaceful and democratic elections. Attending the call of the UN, Brazil accepted to participate in the Mission, by sending 1200 troops and the force commander. The decision reflects characteristics, principles and goals of Brazil's current foreign policy. The justifications presented and even the decision-making process, characterized as a presidential diplomacy action, are argued by politics, diplomats, academics and militaries, as well as by the media and public opinion. Either material or abstract, the possible reasons for Brazilian participation in the MINUSTAH include multilateralism, with the search for a permanent seat at the UN's Security Council, to the new princiology of Brazil's foreign policy, based on the non-indifference and solidary diplomacy. The influence of Brazilian leading is shown on the successful strategies of the military command and on the humanitarian actions that unite the military force and civil workers and organizations, in a multinational – mostly Latin-American – operation. The Mission has achieved many important outcomes in Haiti. However, the country still needs development projects and an institutional structure that make social-economic growth and political stability possible. This extends the commitment of international community, which has no forecast of withdrawing the troops. For Brazil, the participation in MINUSTAH results in the training and improvement of the Armed Forces, besides of the experiences that can be used in national scope or in other peacekeeping operations. Concerning foreign policy, the Mission provides a closer relation with Haiti; the deepening and enlargement of the relations with other Latin-American countries, and a more assertive insertion in the international scenery. The research was developed primarily on a dialectic-inductive approach, based on a historical analysis of primary and secondary sources, national and foreign – documents, books, thesis, articles, official reports –, news articles and official websites of interest. The main contribution was interviews and statements of important actors of MINUSTAH, and of professionals of several fields that deal with the issue (military, academic, political, diplomatic).

Key-words: United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH); Brazil's Foreign Policy; Decision-making process in foreign policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. A CRISE HAITIANA E A NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	17
1.1. Antecedentes da crise	19
1.1.1. Dois séculos de lutas.....	19
1.1.2. A queda de Aristide.....	27
1.2. Conseqüências internas e internacionais	30
1.2.1. Características de um Haiti em crise.....	31
1.2.2. A intervenção emergencial da ONU.....	36
2. A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA MINUSTAH: O PROCESSO DECISÓRIO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	41
2.1. Características da atual política externa brasileira	41
2.2. A decisão de integrar a MINUSTAH	50
2.2.1. O processo decisório.....	51
2.2.2. Motivações.....	57
3. UMA MISSÃO DE PAZ SOB A LIDERANÇA DO BRASIL: CONSEQÜÊNCIAS DA MINUSTAH	75
3.1. A influência da participação brasileira na MINUSTAH	75
3.1.1. A decisão estratégica de comandar a Força Militar.....	76
3.1.2. Um novo paradigma de operações de paz.....	80
3.2. Conseqüências da MINUSTAH	84
3.2.1. Para o Haiti.....	85
3.2.2. Para o Brasil e a Política Externa Brasileira.....	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	109

INTRODUÇÃO

Em 29 de fevereiro de 2004, a renúncia do Presidente do Haiti, Jean-Bertrand Aristide, precipitou no país um quadro de caos e violência. Eclodiram conflitos armados nas principais cidades do país, entre a oposição ao governo (ex-militares e rebeldes, apoiados e reforçados pela elite local) e partidários do *Lavalas* (o partido político de Aristide) unidos à Polícia Nacional Haitiana (PNH). À crise política, somava-se um Estado frágil e um cenário de miséria e devastação.

A situação caótica no Haiti é resultado de séculos de lutas políticas e de suas conseqüências sócio-econômicas. A necessidade de cooperação internacional advém dos efeitos deletérios de continuada má governança, somados à ineficiência das ações internacionais anteriores – elementos que se acumulam e se agravam desde a independência haitiana, em 1804.

Essa conjuntura ensejou, em caráter de urgência, a intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU). Imediatamente após a renúncia do presidente Aristide, em atendimento à solicitação do presidente interino, Boniface Alexandre, o Conselho de Segurança da ONU (CS/ONU) se reuniu para criar uma força multinacional, a fim de evitar uma iminente guerra civil. Por meio da Resolução n. 1529/2004, de 29 de fevereiro, foi constituída a MIF, *Multinational Interim Force* (Força Interina Multinacional), composta por tropas de Canadá, Chile, França e Estados Unidos. A resolução foi aprovada por unanimidade, autorizando o ingresso de forças militares estrangeiras no Haiti.

No mês de maio subsequente, conforme estabelecido previamente pela Res. n. 1529, institui-se a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)¹. Estabelecida por meio da Res. 1542 do CS/ONU, com base nas regras do Capítulo VII da Carta da ONU e composta, a princípio, por 6700 militares e uma força policial internacional (1622 funcionários), a Missão iniciou seu mandato em 1º de junho de 2004, com objetivos de “criar um ambiente seguro estável, apoiar o processo constitucional e político, promover e proteger os direitos humanos e assistir o governo de transição”.²

¹ V. sítio da ONU para a MINUSTAH. DEPARTMENT of Peacekeeping Operations. *MINUSTAH: United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/>>. Acesso em: 16 fev 2008.

² RESDAL. *Misión de Paz en Haití*. Disponível em: <<http://www.resdal.org/haiti/main-haiti-crisis.html>>. Acesso em: 15 fev 2008.

Enquanto se realizavam as tratativas entre as Embaixadas de diversos países que possivelmente integrariam a MINUSTAH, o Presidente Lula, de forma inesperada e controvertida, decidiu aceitar a solicitação da ONU de participar da Missão. A partir dessa iniciativa de diplomacia presidencial, o Brasil comprometeu-se a enviar tropas (a princípio, um efetivo em torno de 1100 militares) e assumir o comando da força militar de mais de 7000 soldados.

A decisão brasileira de participar da MINUSTAH é emblemática em inúmeros aspectos e sob diversas vertentes: política, diplomática, militar, acadêmica, civil. A Missão representa uma nova postura do Brasil em relação ao Haiti, que reflete sua preocupação no que tange ao desenvolvimento dos países menos favorecidos, os *ailing states* ou os Países Menos Avançados (PMA)³.

Durante muitos anos, Brasil e Haiti países mantinham entre si vagas relações diplomáticas e parcas relações comerciais. Nem mesmo academicamente havia interesse, por parte dos brasileiros, pelo país caribenho, “apesar da existência de múltiplas afinidades históricas, culturais, raciais, religiosas e políticas” entre os dois países. Assim, a “guinada no modo como o Haiti é percebido pela política externa brasileira”⁴, evidenciada pela decisão de enviar tropas e comandar militarmente a MINUSTAH, representa uma mudança substancial, provocadora de reflexões e questionamentos.

As relações internacionais do Brasil se erigem em valores tradicionais e objetivos de longo prazo, que pouco se têm alterado ao longo da história do país. Entretanto, as modificações do sistema internacional – cada vez mais dinâmicas e diversificadas em tempos de globalização⁵ – colocam em xeque valores e objetivos,

³ Os Países Menos Avançados (PMA) ou *Least Developed Countries* (LDC) são um conjunto de, atualmente, 50 países, que correspondem aos seguintes critérios, estabelecidos pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas: (1) baixa renda, com base em uma estimativa média de três anos do Produto Interno Bruto do país *per capita* (abaixo de U\$ 750 dólares); (2) debilidade de recursos humanos, envolvendo um índice composto (*Human Assets Index - HAI*) baseado em indicadores de: nutrição; saúde; educação; e alfabetização adulta; e (3) vulnerabilidade econômica, envolvendo um índice composto (*Economic Vulnerability Index - EVI*) baseado em indicadores de: instabilidade da produção agrícola; instabilidade da exportação de bens e serviços; importância econômica de atividades informais; concentração da exportação de mercadorias; e debilidade de uma economia de pequeno porte; além da porcentagem da população deslocada por desastres naturais. Para mais informações e a lista atualizada dos PMA, v.: UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. Disponível em: <<http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/ldc%20criteria.htm>>. Acesso em: 20 mar 2008.

⁴ FADISMA; IDRC. *Projeto Brasil-Haiti*. Documento. Santa Maria-RS, agosto de 2007.

⁵ A expressão é aqui utilizada de forma abrangente, para indicar uma série de conjunturas que caracterizam o fim do século XX e início do século XXI em diversas esferas – política, cultural, de produção e de comunicação – mas, especialmente, em esfera econômica/financeira/comercial.

tornando necessária uma política externa⁶ adequada às novas urgências. Tanto o discurso quanto a prática da política externa brasileira têm, aparentemente, se adaptado rapidamente ao contexto atual. Importa, portanto, uma análise no sentido de saber se essa adaptação tem se dado de forma coerente e articulada – se as ações realizadas no âmbito da política externa brasileira se coadunam com os princípios seguidos e objetivos buscados pelo país em suas relações internacionais.

A MINUSTAH consiste na principal participação do Brasil em uma missão de paz tutelada pela ONU⁷. A decisão de integrá-la e liderá-la, bem como o modo como são executadas as ações no Haiti, ilustram princípios e objetivos da atual política externa brasileira.

Para o Haiti, a Missão é responsável por melhoras consideráveis nos níveis de segurança do país. A contribuição brasileira consiste na importante tarefa de comandar a força militar e, ainda, no envio do contingente de tropa mais numeroso da MINUSTAH.⁸ Em seus primeiros anos, além desmilitarizar o país, devolvendo segurança à população, a Missão viabilizou a realização de eleições livres e democráticas, em 2006 – das quais resultou presidente René Prével, ex-aliado político de Aristide. Além disso, todos os contingentes executam inúmeras ações humanitárias, possibilitando melhores condições de vida aos haitianos.

Além da intervenção militar, as ações externas brasileiras em direção ao Haiti incluem processos de cooperação em âmbito civil e técnico, sob várias modalidades⁹, além de intervenções junto a outros países e a organismos

⁶ O termo “política externa” guarda inúmeras acepções, de modo a ser difícil conceituá-lo. Para fins deste trabalho, baseamo-nos no conceito traçado por Leticia Pinheiro: “A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. [...] trata-se da conjugação dos interesses e idéias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder.” (grifo nosso). PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Coleção Descobrir o Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004. p. 7.

⁷ Trata-se do maior contingente de tropa destacado pelo Brasil para uma operação de paz, além de ser a primeira vez em que o comando militar da missão é atribuído a um general brasileiro.

⁸ Atualmente, a presença brasileira na MINUSTAH consiste em 1200 militares (973 membros do Exército Brasileiro, 275 da Marinha e 1 da Aeronáutica), além do Comandante da Força e 9 integrantes do Estado-Maior (ONU). CENTRO de Comunicação Social do Exército. *Exército Brasileiro – Braço Forte, Mão Amiga*. Disponível em: <www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/efetivos.htm>. Acesso em: 31 maio 2008.

⁹ Por exemplo, as iniciativas lideradas por setores especializados do governo e por organismos internacionais, como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e o Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). V., respectivamente:

internacionais – como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – no sentido de buscar recursos para a reconstrução e o atendimento de necessidades básicas da população do país caribenho. Nesse sentido, vale destacar o compromisso assumido pelo atual governo em relação ao Haiti, expresso em diversos discursos oficiais, nos quais o país mostra sua disposição de “contribuir, na medida de suas possibilidades, para os esforços em prol da estabilidade e da reconstrução democrática naquele país, consciente de que isso exigirá um engajamento decidido e de longo prazo da comunidade internacional.”¹⁰⁻¹¹ Ademais, o Brasil abriga diversos projetos de pesquisa e extensão que procuram aproximar o país do Haiti em diferentes níveis (sociais, políticos, econômicos, culturais etc). São iniciativas realizadas pelo meio acadêmico e/ou por organizações não-governamentais (ONGs).

Além do Brasil, diversos países têm cooperado com o Haiti¹², ainda que de forma menos expressiva. Nesse sentido, destaca-se a presença de países latino-americanos na MINUSTAH, cujas relações prévias com a *Pérola das Antilhas*¹³ também se caracterizavam, de modo geral, por indiferença. A Missão representa uma inédita e bem-sucedida cooperação militar entre países latino-americanos. A

<www.abc.gov.br>; <www.embrapa.br>; <www.ibsa-trilateral.org/portug/index.html>. Acesso em: 28 maio 2008.

¹⁰ MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Ações de Cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil*. Brasília: Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial, julho de 2007.

¹¹ O Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, declara que o Brasil está “profundamente comprometido no Haiti, política e *emocionalmente*, e isso no longo prazo.” *Apud* SEITENFUS, Ricardo. Um exemplo da diplomacia solidária: o Brasil no Haiti. In: *Revista Tópicos* (Deutsche Welle). Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/o_brasil_no_haiti.pdf>. Acesso em: 16 fev 2008. Segundo Seitenfus, “Uma das motivações prende-se à similitude das raízes étnicas e culturais dos dois povos.” *Ibidem*. A questão tem sido objeto de consideração pelo professor em diversos artigos. V., entre outros: “*Le Brésil au chevet d’Haïti: nouvel acteur pour crise atypique*”; “*Le Sud devient le nord: fondements stratégiques de l’actuelle diplomatie brésilienne*”; “*De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz*”. Disponíveis em: <www.seitenfus.com.br>. Acesso em: 16 fev 2008.

¹² Há inúmeros projetos de cooperação internacional em curso no Haiti, com destaque para os projetos canadenses. A Espanha desenvolve um projeto em parceria com a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, através de uma cooperação trilateral. Destacam-se, ainda, projetos que envolvem organismos internacionais, como o Banco Mundial, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha. A própria MINUSTAH é composta por tropas militares e policiais de mais de 20 países, dentre os quais Argentina, Jordânia, Paraguai, Sri Lanka, Canadá, Nepal, Uruguai etc. V. lista completa em: MISSION des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti. *Faits et Chiffres*. Disponível em: <<http://www.minustah.org/pages/Faits-et-Chiffres>>. Acesso em: 16 fev 2008.

¹³ O Haiti recebeu esse nome, em seus tempos de colônia francesa, por ser “[...] a mais rica colônia da monarquia francesa”, que “contava, na época, com sete mil e oitocentas propriedades agrícolas, onde se produziam café, algodão e sobretudo açúcar”. A colônia foi paulatinamente perdendo sua alta produtividade e, conseqüentemente, esse *status*, após violentas insurreições dos escravos que levaram à abolição da escravidão e, posteriormente, à independência do país. SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: A soberania dos ditadores*. Porto Alegre: Sólivros, 1994. p. 27-32.

partir disso, duas importantes hipóteses surgem na tentativa de explicar a decisão brasileira de integrar a MINUSTAH. A primeira consiste na busca do país por maior projeção no sistema internacional. A segunda refere-se a um sentimento de pertencimento, por parte do Brasil, a nível global e regional, motivando um novo posicionamento de solidariedade e responsabilidade em relação a países em situações de crise, em especial aos países latino-americanos.

De todo modo, a compreensão das relações internacionais não é viável sem um entendimento da dinâmica que move um Estado no sistema internacional. Trata-se de analisar sua conduta em relação a outros; seus processos decisórios; seus discursos; e, acima de tudo, suas ações. A mudança de paradigmas que se faz entre um governo e outro torna imprevisível a política externa de um país, e, conseqüentemente, instáveis suas relações internacionais.

Nesse sentido, o presente trabalho pretende, por meio de um panorama da recente história do Haiti e da participação do Brasil na MINUSTAH, delinear algumas considerações a respeito da política externa brasileira, bem como os desdobramentos dessa participação. Para tanto, a pesquisa tem como norte o processo decisório que ensejou o envio de tropas e do comando militar da Missão por parte do Brasil, na tentativa de responder aos seguintes questionamentos: quais as motivações que justificam a decisão brasileira de integrar a MINUSTAH? E quais as conseqüências – para o Haiti e para o Brasil – dessa participação?

Essa procura por respostas, através da análise da reação do Brasil à *crise haitiana*¹⁴, pode levar a conclusões a respeito da atual situação do Haiti; do vínculo existente entre os dois países; da forma como importantes decisões sobre política externa têm se dado no Brasil; de seu papel no contexto regional e global; e, possivelmente, do delineamento de um novo quadro da atual política externa brasileira. Isso permitiria certa previsibilidade das ações internacionais do país, em especial no que tange a sua disponibilidade para participar em processos de cooperação internacional; a sua reação diante de outras crises como a haitiana; e a seu relacionamento com os demais países do Sul – em especial, os PMA.

¹⁴ A referida expressão (*crise haitiana*), no presente trabalho, tem por objetivo concentrar em uma única expressão a história recente do Haiti: nos últimos anos, o país passou, de forma intermitente, pela alternância de poder; por violentas manifestações – contra e a favor de diversas pessoas, ou grupos de pessoas; ou de situações; de direitos, ou de violações desses direitos –; por um breve período de sutis melhoras nas condições de vida no país (com o presidente Aristide no poder, particularmente em seu primeiro mandato) e imediato declínio dessas condições – em especial, dos níveis de segurança –, a partir da segunda renúncia do Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 2004.

Amado Luiz Cervo destaca que “as teorias tendem à abstração, como, aliás, todo conhecimento científico, e adquirem, pela via da generalização, alcance universal”.¹⁵ Não se pretende aqui, portanto, estabelecer uma teoria que explique a política externa brasileira. Vale destacar que a estreita especificidade do tema é proposital, a fim de viabilizar uma análise finita – ainda que, ao fim da pesquisa, se tenha chegado a ainda mais dúvidas e dilemas – e, portanto, não universal.

Visa-se, por conseguinte, ao exame de um quadro em particular – o entorno da política externa brasileira que promoveu sua participação na importante missão de paz da ONU no Haiti, e as conseqüências dessa decisão, para o país caribenho e para o Brasil e sua política externa. Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida primordialmente sob uma abordagem dialético-indutiva¹⁶, utilizando, como procedimento, uma análise histórica.¹⁷ A partir do exame de uma conjuntura denominada “crise haitiana”, a qual ensejou no Brasil um processo decisório responsável por sua participação na MINUSTAH, tem-se por objetivo delinear algumas considerações acerca do discurso e da prática das atuais relações internacionais atuais do Brasil, assim como das conseqüências dessa importante Missão em diversos âmbitos. Conjetura-se, ainda, quanto aos desdobramentos do *status quo* atual – as perspectivas para o Haiti e para a política externa brasileira a partir da participação do país na Missão.

A fim de realizar a análise pretendida, o texto encontra-se dividido em três partes. A primeira retrata a *crise haitiana e a necessidade de cooperação internacional* (1), a partir dos *antecedentes da crise* (1.1) até suas *conseqüências internas e internacionais* (1.2), onde se insere a intervenção emergencial da ONU. A crise haitiana não pode ser compreendida a partir de um simples olhar ao presente ou a um passado recente, razão pela qual os estudos remontam a uma breve análise da história do país desde sua colonização. Na verdade, a situação de

¹⁵ CERVO, Amado. *Inserção internacional – formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 12-13.

¹⁶ O método indutivo consiste no “processo mental pelo qual, partindo de dados particulares, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas”. O método dialético, por sua vez, consiste na análise a partir da interação entre elementos abordados: “Sendo o mundo um conjunto de processos, portanto dinâmico, propugna que a ciência tome o seu objeto a partir da contradição interna que ele possui e da interação com outros fenômenos (ação recíproca), tomando em conta a constante mudança da natureza e da sociedade”. LAKATOS; MARCONI, *apud* VENTURA, Deisy. *Monografia jurídica – uma visão prática*. 2ª ed. atualizada pela NBR 6023/2000 (ABNT). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 78.

¹⁷ O método histórico, enquanto método de procedimento, “consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje. O estudo deve remontar aos períodos da formação do objeto e de suas modificações”. *Ibidem, loc. cit.*

deterioração do Haiti encontra raízes na independência do país (em 1804), e atinge seu ápice com a chegada ao poder do presidente Jean-Bertrand Aristide (intitulada por ele de “a segunda independência do país”) e suas duas derrocadas – em 1991 e em 2004. Por diversas vezes, nos últimos quinze anos, a ONU interveio no país, quase todas sem sucesso¹⁸, até o estabelecimento da MINUSTAH, a *Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti*, em abril de 2004.

Em um segundo momento, é retratada a *participação do Brasil na MINUSTAH* (2), através das *características da política externa brasileira* (2.1) e da *decisão de integrar a MINUSTAH* (2.2). A presença brasileira no Haiti é marcada por um processo decisório peculiar, cujas motivações representam os princípios, objetivos e características da atual política externa do Brasil, ressaltando-se a diplomacia presidencial, o desenvolvimentismo, a busca do país por maior destaque no sistema internacional, e princípios de solidariedade, responsabilidade e não-indiferença – que o país tem posto em prática em sua emblemática atuação no Haiti.

O terceiro capítulo faz abordar as *conseqüências de uma Missão de Paz no Haiti sob a liderança do Brasil* (3). Nesse sentido, destaca-se a *influência da participação brasileira* na Missão (3.1). A decisão estratégica de comandar a Missão da ONU tem influenciado não só as relações internacionais do Brasil – em particular, suas relações com o próprio Haiti, mas também com os outros países participantes – e sua inserção internacional; é também responsável pelos importantes resultados que essa estratégia de cooperação tem logrado para o país caribenho. Esses resultados são sintetizados em uma análise das *conseqüências da MINUSTAH* (3.2), para o Haiti – incluindo considerações a respeito da duração da MINUSTAH e as possibilidades para o país após a retirada das Forças estrangeiras – e para a política externa brasileira.

Por fim, são tecidas algumas *considerações finais*, no intuito de sintetizar as principais conclusões desta reflexão e de levantar novos questionamentos e hipóteses resultantes do presente estudo.

A realização deste trabalho procedeu-se através da análise de fontes primárias e secundárias, nacionais e estrangeiras; ou seja, documentos, livros, teses, artigos científicos, relatórios oficiais, e matérias veiculadas pela imprensa. Soma-se a isso a discussão no âmbito de grupos de estudos sobre temas

¹⁸ A MINUSTAH é a quinta iniciativa de cooperação com o Haiti por parte das Nações Unidas em menos de vinte anos V. Tabela 1 (item 1.2.1) do presente trabalho.

correlatos.¹⁹ Por fim, o principal aporte à pesquisa e redação final do trabalho consiste em entrevistas e depoimentos de protagonistas fundamentais da MINUSTAH e de profissionais de diversas áreas que lidam com a questão (militares, acadêmicos, políticos, diplomatas), colhidos por meio da participação em seminários, de entrevistas (inéditas ou publicadas), ou de contato direto com esses atores. Isso possibilitou conclusões desde o “ângulo externo do estudioso das relações internacionais” até o “ângulo interno de quem viveu, na prática, as possibilidades do embate entre os conceitos e as realidades”.²⁰

¹⁹ Grupo de estudos do Projeto “*A política externa brasileira e os desafios do desenvolvimento dos Países Menos Avançados – o caso do Haiti*”, selecionado pelo Programa Renato Archer de Apoio à Pesquisa em Relações Internacionais (Edital 29/2006) para financiamento pelo CNPq, realizado no âmbito do Mestrado em Integração Latino-Americana (MILA), na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); e grupo de estudos do *Projeto Brasil-Haiti*, no âmbito da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA) – V. BRASIL-HAITI – *Um novo olhar sobre um novo Haiti*. Disponível em: <www.brasilhaiti.com>. Acesso em: 20 maio 2008.

²⁰ LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 13.

1. A CRISE HAITIANA E A NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Durante toda sua história, o Haiti tem enfrentado crises ou situações adversas de várias ordens, que particularmente por sua iteratividade, têm acumulado efeitos graves ou até mesmo devastadores. Atualmente, mais de dois séculos após sua independência (1804), o país permanece em uma situação que requer, de forma permanente, a cooperação internacional. Sua peculiar trajetória o difere inclusive de seus vizinhos caribenhos, tornando-o uma “referência obrigatória para estudar a história latino-americana”.²¹ Segundo Wendell Claude,

Haiti naufraga em uma instabilidade sem precedente, devido à sua crise ininterrupta tridimensional, ou seja, social, econômica e política. É porque [o país] é incapaz de assumir os imperativos de uma simples administração ou de gestão, menos ainda de lidar com os desafios da governabilidade democrática.²²

Nesse sentido, a grande inquietação de acadêmicos, diplomatas, políticos e militares que lidam com o Haiti consiste em saber como um país que já foi denominado de “Pérola das Antilhas”, pelas riquezas que produzia; com uma inteligência e determinação capazes de derrotar o exército de Napoleão Bonaparte e converter-se na “primeira república negra das Américas”²³, chega ao século XXI em tal situação; como um país belo, com praias extraordinárias, com um povo desejoso de trabalhar, vive, por razões geopolíticas e por questões internas, uma situação de degeneração do Estado e propicia a seus cidadãos condições de vida cada vez mais degradadas?

Há muito tempo, o Haiti é o país que mais recebe, *per capita*, ajuda financeira internacional. Seu nível de desenvolvimento, além de não ter melhorado em dois séculos de independência, agravou-se. Nos últimos anos, o Haiti vem sofrendo as conseqüências sociais e econômicas de uma crise política iniciada em 2004, cujo ápice é o intrigante afastamento do então Presidente Jean-Bertrand Aristide.²⁴

²¹ CLAUDE, Jean S. Wendell. *Haiti: De l'esclavage à la Première République noire Du Monde. Sa crise structurelle et endémique (palestra)*. In: SEMINÁRIO Brasil-Haiti, 14 dez 2007. Santa Maria: Projeto Brasil-Haiti, 2007. DVD.

²² _____. *Le peuple et l'élite d'Haïti Vs. Minustah*. 2008. Mimeografado.

²³ Por ter sido a rebelião que levou o país à independência liderada e executada por escravos negros, o país recebe a denominação de “a República Negra”, ou “primeira república negra das Américas”.

²⁴ Há controvérsias quanto à renúncia de Aristide. A hipótese mais comumente aceita é a de que teria ocorrido uma intervenção – por parte dos Estados Unidos e da França, apoiados pela elite local e

Em novembro de 2000, Aristide foi eleito para a presidência do Haiti pela segunda vez (a primeira havia sido em 1991). Até hoje, alega ser o representante do país e ter o apoio de grande parcela da população. O pleito que o elegeu com mais de 90% dos votos, entretanto, foi considerado fraudulento e pouco representativo, tendo em vista que apenas em torno de 10% da população compareceu às urnas.

Dois anos e meio depois, o presidente renunciou ao governo, em fevereiro de 2004, e foi levado para exílio na África Central. Sua saída precipitou um quadro de caos, caracterizado por conflitos armados entre: ex-militares²⁵; partidários do *Lavalas* (o partido político de Aristide); membros de partidos contrários; e a Polícia Nacional Haitiana (PNH), notória por sua truculência e falta de senso de justiça no trato com os próprios haitianos.

A crise política agravou-se, ainda, pelas conseqüências oriundas de décadas de crise sócio-econômica, responsáveis por uma persistente miséria e por condições desumanas de vida no país: falta de comida e água; precaríssima distribuição de energia elétrica; insalubridade, com toneladas de lixo ocupando as ruas das principais cidades do país; nível de desemprego superior a 80% da mão-de-obra ativa.

Para muitos, a crise haitiana decorre, ainda, da indiferença por parte da comunidade internacional. Nesse sentido, segundo Noam Chomsky,

[...] cometemos um grave erro se focamos muito estreitamente nos eventos do passado recente, ou mesmo somente no Haiti. A questão crucial para nós é o que deveria ser feito sobre o que está acontecendo. Isso seria verdade mesmo se as nossas opções e a nossa responsabilidade fossem limitadas; ainda mais quando elas são imensas e decisivas, como no caso do Haiti. E isso ainda mais porque o curso da terrível história era previsível anos atrás – se nós falhássemos a agir no sentido de preveni-lo. E nós falhamos.²⁶

Diante disso, a crise haitiana somente pode ser compreendida através de um olhar retrospectivo aos 200 anos que se iniciam com a independência do país e culminam com a renúncia então Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 2004 – e a conseqüente intervenção da ONU no país.

grupos de oposição – para que o Presidente deixasse o país. V. CHOMSKY, Noam; FARMER, Paul; GOODMAN, Amy. *Getting Haiti Right this time – the U.S. and the coup*. Maine, EUA: Common Courage Press, 2004.

²⁵ Em 1994, durante seu primeiro mandato, Aristide extinguiu as Forças Armadas, contra a própria Constituição haitiana, sob a alegação de que eram responsáveis pelo quadro de instabilidade do país.

²⁶ CHOMSKY *et al*, *op. cit*, p. 1.

1.1. Antecedentes da crise

A crise do Haiti provém de dois séculos de história independente, nos quais o país sofreu 34 golpes de Estado e promulgou 23 constituições, em um longo e ininterrupto ciclo de governos ditatoriais que culminou em um processo democrático incipiente, estabelecido sobre bases frágeis e contra a vontade da elite local. Nem mesmo a “torrente” guiada por Jean-Bertrand Aristide²⁷ foi capaz de mover os obstáculos à consolidação da democracia no país, em um cenário caracterizado pelas conseqüências sócio-econômicas, ambientais e securitárias de uma tensão política constante e devastadora.

Sem dúvida, Aristide foi uma das peças-chave da conjuntura que ensejou a MINUSTAH. Entretanto, o ex-presidente e seus dois conturbados e incompletos mandatos não são a causa única da chamada crise haitiana. Esta deriva, como foi mencionado, de séculos de lutas internas e do isolamento do país no sistema internacional; fatores que, somados às nuances inerentes a esse processo, estabeleceram um quadro de crise endêmica²⁸ e desgaste sistêmico das estruturas internas e das relações internacionais do país.

1.1.1. Dois séculos de lutas

O Haiti foi onde se estabeleceu o marco da chegada dos espanhóis ao Novo Mundo, em 1494. Cristóvão Colombo batizou a ilha de *Hispaniola*, e “pôs uma grande cruz na entrada do porto do lado oeste, numa saliência bem à vista, em sinal de que Vossas Majestades [os Reis de Castela] têm a terra como sua, e principalmente como sinal de Jesus Cristo Nosso Senhor e em honra da Cristandade”.²⁹ Já então se manifestava o intuito, como ocorreu em diversas regiões da América, de subjugar os habitantes nativos, impondo-lhes os hábitos europeus – e, evidentemente, de explorar a região que, desde então, os europeus tomaram por sua:

²⁷ Alusão ao nome do partido criado por Jean-Bertrand Aristide. *Lavalas*, expressão em *créole*, significa “torrente”; “avalanche”.

²⁸ Expressão utilizada por Wendell CLAUDE (2007, *op. cit.*)

²⁹ COLOMBO, Cristóvão. *Diários da descoberta da América* – as quatro viagens e o testamento. Porto Alegre: L&PM editores, 2005. p. 77.

Creiam Vossas Majestades – diz o Almirante [Cristóvão Colombo] – que estas terras são tão boas e férteis, sobretudo as desta ilha Espanhola, que não há ninguém capaz de exprimir em palavras e que só pode acreditar quem já viu. E estes índios são dóceis e bons para receber ordens e fazê-los trabalhar, semear e tudo mais que for preciso, e para construir povoados, e aprender a andar vestidos e a seguir nossos costumes.³⁰

Ali, Colombo deixou 39 colonos, que foram massacrados pelos nativos. A ambição dos europeus mercantilistas, imbuídos de modernos navios e armamentos, impulsionou-os em seus propósitos de conquistar aquelas terras e extrair delas o máximo possível de riquezas (à época, o que mais se buscava era o ouro). Foi assim que, em 1522, praticamente toda a população indígena da Ilha de Hispaniola já havia sido exterminada pelos colonizadores.³¹

Dominada pelos espanhóis, a Ilha de Hispaniola tornou-se alvo de cobiça da França, que dominou sua porção ocidental. As guerras entre franceses e espanhóis somente terminaram com o Tratado de Ryswick, em 1697, que dividiu a Ilha entre Santo Domingo (região oriental, sob domínio espanhol) e Saint Domingue, a partir de então colonizada por franceses.

Saint Domingue tornou-se a “Pérola das Antilhas”: a mais rica e próspera colônia do Novo Mundo, graças à altíssima produtividade de cana-de-açúcar, superior à de qualquer outro país da região. A produção era suficiente para custear as guerras de conquista do império napoleônico. O trabalho era realizado por escravos, em sua absoluta maioria trazidos da África, após o extermínio massivo dos nativos da região.³²

Em fins do século XVIII, o rico Haiti era constituído por duas castas, os negros e os mulatos. Os primeiros, oriundos de diferentes tribos africanas e seus descendentes, constituíam a casta majoritária. A segunda casta, os mulatos, era composta por filhos de escravas com homens brancos. Constituía uma “força poderosa econômica e culturalmente”,³³ pois eram enviados à França, onde

³⁰ Ibidem, p. 79-80.

³¹ Ibidem, p. 97.

³² Os cativos, “com baixíssima expectativa de vida, eram renovados como animais de corte, pela importação de novos negros africanos”. PEREIRA, Gen. Ex. Augusto Heleno Ribeiro. O componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. *Military Review*, jan-fev 2007. Disponível em: <<http://usacac.army.mil/CAC/milreview/portuguese/JanFeb07/ribeiro.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2008.

³³ CLAUDE, 2007, *op. cit.*

recebiam seus estudos, e, mais tarde, regressavam ao Haiti. Dessa forma, a Revolução Francesa (1789) acabou por tornar-se um marco na história haitiana.³⁴

Além do ensino, os mulatos diferenciavam-se dos negros por possuírem – assim como os poucos brancos que se instalaram no país – escravos e meios de produção. Essa situação gerou uma crise permanente, “uma espécie de luta de classes”.³⁵

Em fins do século XVIII, uma rebelião escrava, iniciada pelo jamaicano Boukman, levantou-se contra o exército de Napoleão Bonaparte pela libertação do domínio colonial. O imperador francês contava com o apoio de tropas francesas e espanholas – as metrópoles européias temiam que as idéias revolucionárias se espalhassem pela região. Os mulatos aliaram-se a uma expedição comandada por Napoleão, que tinha por principal objetivo restabelecer a escravidão e manter a ilha sob domínio francês. Teve início uma guerra civil entre a casta dos mulatos e os negros, liderados por Toussaint L’Ouverture. O exército de escravos venceu os europeus, estabelecendo o fim da escravidão na região, em 1791.³⁶

No entanto, ao participarem da guerra os mulatos tinham por objetivo justamente debilitar as duas forças – “a força colonialista propriamente dita e a força colonizada”. Assim, puseram fim à rebelião liderada por Toussaint, que foi capturado e preso na França.³⁷ Dessalines o sucedeu como líder dos negros. As duas castas se uniram contra os franceses, e em 1º de janeiro de 1804, proclamaram a independência do país, que recebeu o nome de Haiti, ou seja, “país montanhoso”.³⁸

A existência do Haiti, independente e abolicionista, “ameaçava a estabilidade futura das potências coloniais européias e mesmo dos [Estados Unidos]”.³⁹ Os haitianos, por sua vez, temerosos de uma nova colonização, tomaram também a parte oriental da ilha, então colônia espanhola, e massacraram todos os europeus da região, inclusive mulheres e crianças. Assim, durante algum tempo, toda a ilha permaneceu sob domínio dos ex-escravos haitianos. Foi somente em 1844 que o

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Preso pelos franceses e exilado no Fort de Joux (França), Louverture morreu de pneumonia, apoplexia e fome, em 7 de abril de 1803. ARISTIDE and the Endless Revolution. Direção de Nicolas Rossier. EUA: First Run Features, 2005. 82 min, son., colorido.

³⁸ Em *créole, Ayiti*. Trata-se do nome dado pelos povos Taino-Arawak, que habitavam a região antes da chegada dos colonizadores espanhóis.

³⁹ PEREIRA, 2007, *op. cit.*

território voltou a se dividir, com a independência da República Dominicana, que ocupa os dois terços orientais da Ilha de Hispaniola.

Do período colonial, “restam ainda traços culturais marcantes do povo haitiano: no campo religioso, os rituais voduns; nas artes, a habilidade na pintura e no artesanato, marcados por cores vivas, habilmente combinadas”. Ficaram, também, a rivalidade e o hábito de resolver os conflitos de forma violenta.⁴⁰ Da ascendência africana, herdou inúmeros costumes a partir dos quais criou suas próprias tradições, como o *Vodou*⁴¹ e o *Créole*.⁴²

A manutenção do *status* de país independente pelo Haiti dependia, entretanto, do reconhecimento dessa independência por parte das potências estrangeiras. Os Estados Unidos só o fizeram em 1862. Tomado pelo medo de uma reconquista por parte da França, Jean Pierre Boyer, então governador do Haiti, aceitou a imposição francesa e pagou-lhes uma indenização de 90 milhões de francos-ouro.⁴³ A dívida contraída estrangulou a economia haitiana, já frágil pela falta de recursos próprios para a continuidade da produção de cana-de-açúcar e pelas fortunas expendidas nas guerras de libertação do país e da região.⁴⁴

Intercalando governos negros e mulatos, golpes e contragolpes e conseqüentes conflitos sociais, o Haiti manteve sua soberania até 1915, quando, não mais podendo manejar a crise, solicitam apoio aos norte-americanos.⁴⁵ Os

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Nascido na clandestinidade – pois proibido pela Igreja Católica – o Vodou “integra elementos das religiões africanas com o culto dos santos existente na religião católica”. Teve um papel essencial na reunião e organização das revoltas dos escravos contra os colonos franceses. V. HAÏTI-REFERENCE. *Le Vodou Haitien – origine et croyances*. Disponível em: <www.haiti-reference.com/religion/vodou/vodou.html#origine>. Acesso em: 28 maio 2008.

⁴² Idioma local, o Créole pode ser definido como “o francês escrito foneticamente e pronunciado pelo povo humilde, antes escravo, a repetir os sons rigorosamente da maneira que os escutava. Esta definição não é aceita pelos haitianos, que preferem crer na existência de uma língua pátria original e independente, como estratégia de afirmação do nacionalismo, empreendida na década de 60 por François Duvalier”. SEITENFUS, 1994, *op cit*, p. 16.

⁴³ Segundo Jean-Bertrand Aristide, a quantia equivale, atualmente, a mais de 21 bilhões de dólares. V. item 1.1.2 do presente trabalho.

⁴⁴ O Haiti apoiava processos revolucionários das colônias de toda a América. A título de exemplo, Alexandre Pétion, governante haitiano do início do século XIX, forneceu ajuda financeira e armas para a luta de Simon Bolívar pela libertação das colônias latino-americanas.

⁴⁵ Poucos meses após a chegada dos primeiros *marines* no Haiti, foi assinada uma Convenção, aprovada pela Câmara e Senado haitianos, no sentido de converter o Haiti em um protetorado dos Estados Unidos. Dessa forma, “o controle das alfândegas e das finanças passa às mãos das forças de ocupação e a liberdade de ação dos governantes haitianos se tornava bastante limitada”. HAÏTI-REFERENCE. *Convention Haitiano-Américaine*. Disponível em: <www.haiti-reference.com/histoire/documents/convention_1915.html>. Acesso em: 28 maio 2008.

Estados Unidos, que à época aplicavam a Doutrina Monroe⁴⁶, enviaram ao Haiti a primeira tropa de *marines* (fuzileiros navais) em 28 de julho daquele ano.

As tropas norte-americanas permaneceram durante quase vinte anos, restabelecendo a hegemonia da classe mulata. Nesse período, deve-se reconhecer razoável progresso das condições de vida no Haiti. Havia certa estabilidade econômica; escolas e hospitais foram construídos, assim como grandes obras públicas, como o Palácio Nacional. As finanças públicas foram ordenadas, e teve início uma “tímida modernização econômica com a introdução de empresas transnacionais”.⁴⁷ Por outro lado, foi estabelecida uma força repressiva, a Guarda Nacional, a fim de preservar os interesses da elite, classe minoritária.⁴⁸ A ocupação terminou em 1934, devido à *política da boa vizinhança* introduzida nos Estados Unidos pelo presidente Roosevelt.⁴⁹

Em 1946, houve uma greve geral no Haiti, devido às más condições de vida no país, em especial à falta de empregos. A comoção gerou inúmeras mortes. Os militares dissolveram as Câmaras Legislativas e ocuparam o poder. Nesse contexto, tem início a Era Duvalier, com a chegada ao poder de François Duvalier, seguido por seu filho, Jean-Claude.

François Duvalier, médico, foi eleito presidente em 22 de setembro de 1957, para um mandato de seis anos⁵⁰ Tem início a ditadura mais marcante do país, conhecida como *A Era Duvalier*. O regime caracterizou-se, fundamentalmente, por sua longevidade e pela brutalidade com que eram tratados os próprios haitianos, em especial, evidentemente, os opositores ao governo. Apesar de algum progresso econômico, obtido a partir da exportação de produtos têxteis, artefatos desportivos e

⁴⁶ Declaração do presidente norte-americano James Monroe, de 1823, que teve amplo impacto sobre a América Latina durante seu governo e outros que o sucederam. Consistia em três propostas com o fim de orientar a política exterior: “a primeira [...] assinala que o continente americano, independente, não pode ser objeto de novas aventuras colonizadoras por parte de nenhuma potência. A segunda propõe a não-intervenção dos Estados Unidos nas guerras que [pudessem] ocorrer entre as potências européias. Por fim, [...] declara que qualquer tentativa para estender esse regime [o imperialismo europeu] a terras americanas será considerada uma ameaça à segurança dos Estados Unidos”. Serviu de embasamento para diversas intervenções norte-americanas no continente, inclusive a ocupação no Haiti. ARRIGHI, Jean Michel. *OEA – Organização dos Estados Americanos. Série Entender o Mundo*, v. 4. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 10-11.

⁴⁷ SEITENFUS, 1994, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁸ CLAUDE, 2007, *op. cit.*

⁴⁹ SEITENFUS, 1994, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁵⁰ Deve restar claro que nenhuma eleição no Haiti até a década de 1990 teve um mínimo de essência ou estrutura democrática: nem todos os haitianos podiam votar; os pleitos eram violentos e os eleitores votavam sob ameaças; os resultados eram manipulados. Na realidade, a fragilidade das instituições haitianas atuais ainda levam a questionar sobre a *qualidade* da democracia existente no país.

de investimentos em turismo⁵¹, a ditadura duvalierista devastou o país, além de ter cometido inúmeras violações dos direitos humanos.⁵²

“Papa Doc” – como ficou conhecido François Duvalier – decretou nova constituição e declarou-se presidente vitalício do país. Constituiu uma milícia pessoal, cujos membros passaram a ser chamados de *Tonton Macoutes*.⁵³ Estes aterrorizaram a oposição ao regime, espalhando caos e medo entre a maioria da população.

Com a morte de François, em 1979, seu filho, Jean-Claude (ou *Baby Doc*) assume o poder. Tinha, à época, 19 anos de idade. “Baby Doc” também se declarou presidente vitalício. Entretanto, devido a sua incapacidade de agradar as elites e manipular o exército, a ditadura enfraqueceu-se paulatinamente. Em 7 de fevereiro de 1986, o Haiti sofreu novo golpe de Estado militar, liderado pelo General Henri Namphy. Jean-Claude exila-se na França⁵⁴, deixando um país dominado por caos e violência, e um vácuo político e securitário no Haiti.⁵⁵

Após a queda do regime, a crise retoma seu curso. Durante os três anos subseqüentes, os militares e os *Tonton Macoutes* disputaram o poder, o que resultou na morte de inúmeros civis. O país encontrava-se mergulhado em um quadro de instabilidade política crônica e situação sócio-econômica caótica. A onda crescente de violência, originada a partir do *coup d’Etat*, mobilizou as autoridades internacionais a intervir no país. O objetivo era estabelecer um entorno seguro e organizar as eleições, que deveriam se realizar de forma pacífica e democrática. Nesse ínterim, o Haiti ficou sob a responsabilidade de um governo transitório, que decretou nova Constituição em 1987 (ainda vigente, embora nem sempre respeitada).

Depois de mais de 30 anos consecutivos de um governo ditatorial, e três turbulentos anos de um governo interino – em que gangues e milícias disputavam o poder –, o Haiti tem finalmente seu primeiro pleito presidencial considerado democrático. Adiada por inúmeras vezes, a eleição finalmente foi realizada em dezembro de 1990. O principal candidato era o padre Jean-Bertrand Aristide,

⁵¹ PEREIRA, 2007, *op. cit.*

⁵² ARISTIDE and the Endless Revolution, *op. cit.*

⁵³ *Tonton macoute* pode ser traduzido como “bicho-papão”.

⁵⁴ *Baby Doc*, que usurpou seu país em milhões de dólares, exilou-se tranquilamente em Cote D’Azur (França), onde viveu até anos recentes (seu atual paradeiro é desconhecido).

⁵⁵ ARISTIDE and the Endless Revolution, *op. cit.*

salesiano, seguidor da Teologia da Libertação⁵⁶, criador do partido *Fanmi Lavalas* (ou, simplesmente, *Lavalas*).

Aristide já vinha conquistando amplo apoio populacional há anos, por meio de seu ofício religioso. Mais do que um candidato político, representava à população a personificação da esperança, da possibilidade de um novo Haiti, democrático e respeitador dos direitos humanos. A campanha de Aristide junto, marcada por sua eloquência e seu apelo populista, imediatamente o conectou ao povo, cansado de opressão e sofrimento. Seu principal lema era possibilitar que a população do país saísse “de um estágio de miséria indigna para o de uma pobreza digna”.

O representante do *Lavalas* vence a eleição, com forte apoio populacional⁵⁷, superando inclusive o candidato Marc Bazin, representante das elites haitianas e apoiado pelos Estados Unidos. A posse de Aristide “constitui a primeira experiência de democracia em toda a história do Haiti”.⁵⁸

Entretanto, apenas sete meses após o início de seu mandato, Jean-Bertrand Aristide foi derrocado do poder por meio de novo golpe militar, liderado pelo General Raoul Cédras, em 30 de setembro de 1991.

Exilado nos Estados Unidos, Aristide pediu apoio da comunidade internacional para conter a crise e restituir seu mandato. A Organização dos Estados Americanos (OEA) interveio, acionando o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação.⁵⁹ A crise evoluía internamente, ensejando um aumento desmedido da violência, incontáveis violações dos direitos humanos e o agravamento do estado de miséria da maior parte da população. Com o deslocamento do problema da questão democrática para a questão humanitária, a ONU torna-se fundamental no contexto da crise haitiana.⁶⁰

⁵⁶ De raízes essencialmente latino-americanas, a Teologia da Libertação rompe com as influências eclesiais européias, evidenciando “os limites de uma universalidade abstrata que fosse simplesmente importada e não recriada de dentro das condições da América Latina”. Segundo Ferré, essa corrente consiste em “[...] uma ruptura com um certo clima teológico pacífico, que se mede com os problemas colocados pelas sociedades opulentas. É uma *politização da teologia*, já que o lugar principal da luta social do homem com o homem é a política, mesmo que seja verdade que a política não esgota jamais a totalidade humana” (grifo nosso). FERRÉ, Alberto M.; METALLI, Alver. *A América Latina do Século XXI*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007. p. 91-92.

⁵⁷ ARISTIDE and the Endless Revolution, *op. cit.*

⁵⁸ SEITENFUS, 1994, *op. cit.*, p. 39.

⁵⁹ Declaração emanada da Assembléia Geral, em 1991, o documento “reafirmou a necessidade de defender e promover a democracia representativa e reiterou o vínculo entre democracia, respeito aos direitos humanos, segurança e desenvolvimento”. ARRIGHI, *op. cit.*, p. 119.

⁶⁰ VASCONCELLOS, Patrícia M. Cabral. *Segurança nas Américas: a difícil construção de um consenso sobre a Segurança Hemisférica – o embate entre a OEA e os interesses nacionais*. 2007. 163f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, Convênio

Uma série de acordos entre o presidente golpista e o presidente eleito foi realizada, sob os auspícios da OEA e da ONU. Em 1993, a OEA instituiu uma missão de observação, da qual participavam representantes de inúmeros Estados membros da Organização, dentre os quais o prof. Ricardo Seitenfus, que relata:

a tarefa fundamental consistia em observar a realidade local e fazer respeitar os elementares direitos humanos, protegendo a população civil essencialmente através do constrangimento que nossa presença causava aos governantes.⁶¹

Segundo o autor, “o insucesso do absurdo encargo era flagrante”. Ainda que apoiada por alguns opositores ao regime, a presença estrangeira era manifestamente rejeitada pelo governo.⁶²

A OEA e a ONU apoiaram, ainda, um embargo econômico que, com o intuito de desestabilizar o governo militar, acabou por desestruturar drasticamente as frágeis e parcas instituições e a economia do país.

Amparado por uma força multinacional de 20.000 militares, liderada pelos EUA e autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU (CS/ONU), o ex-padre retornou ao Haiti, em abril de 1994, para cumprir o restante de seu mandato (1994-1995). No mesmo ano, o presidente toma uma de suas principais medidas: contrariando disposição constitucional, por influência dos EUA, extingue as Forças Armadas, que considerava perigosas e responsáveis pela situação de caos então presente.

Para o pleito realizado em 1995, Aristide apoiou a candidatura de René Préval,⁶³ que foi eleito para um mandato de cinco anos. Préval “estava no poder somente aguardando o regresso de Aristide. O país foi praticamente imobilizado durante cinco anos”.⁶⁴ Nesse período, o Haiti recebeu quatro Missões da ONU,

UNESP/PUC-SP/Unicamp, São Paulo, 2007. Disponível em: <www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/patricia2007.pdf>. Acesso em: 27 maio 2008. p. 145. Segundo a autora, “o caso do Haiti é analisado como uma amostra da insuficiência da OEA para responder as situações de crise já instaladas, não possuindo uma [estratégia] para atuar no local do problema”. Ibidem, *loc. cit.*

⁶¹ SEITENFUS, 1994, *op. cit.*, p. 14.

⁶² Ibidem, *loc. cit.*

⁶³ De acordo com a Constituição haitiana (art. 134): “O Presidente da República não pode se beneficiar de prolongação de mandato. Ele não pode assumir um novo mandato, a não ser após um intervalo de cinco (5) anos. Em nenhum caso, ele poderá se candidatar a um terceiro mandato”. HAÏTI. *Constitution de la Republique d’Haïti*. Porto-Príncipe, 29 mar 1987. Disponível em: <www.haiti-reference.com/histoire/constitutions/const_1987.htm>. Acesso em: 31 maio 2008.

⁶⁴ CLAUDE, 2007, *op. cit.*

todas fracassadas.⁶⁵ Apesar de durações e mandatos variados, todas tinham por objetivo, em síntese, a tentativa de neutralizar a crise haitiana.

1.1.2. A queda de Aristide

Jean-Bertrand Aristide foi reeleito para um segundo mandato como presidente do Haiti em 2000, sob acusações de eleições fraudulentas e grande pressão por parte de diversos grupos no país.

Após a turbulenta década de 1990, o cenário era de deterioração das já frágeis instituições democráticas do país; condições de vida ainda piores para a maior parte da população; recorrentes violações dos direitos humanos e violência generalizada. A “ausência do Estado em boa parte do território” facilitou a proliferação de grupos armados civis, com diversos propósitos.⁶⁶ Para fazer frente à oposição, o presidente constituiu e armou sua própria milícia, os *chimères*. Enquanto isso, as gangues agiam com fins criminosos, cometendo assaltos, seqüestros e operando no tráfico de drogas.

Mesmo com poucos recursos financeiros, devido aos embargos econômicos impostos ao país, Aristide afirma ter feito em seu governo mais do que foi feito em trinta anos do regime Duvalier e em outros governos do passado. “Em 190 anos, nós tivemos somente 34 escolas secundárias. Em nosso mandato, aumentamos para 138 escolas secundárias. Investimos em construir uma universidade, para que a população pudesse ter mais médicos.”⁶⁷

Há, porém, críticas severas ao governo de Aristide, em especial no que tange a seu segundo mandato. O presidente não foi capaz de dialogar com a oposição; tampouco, de contê-la. As relações eram de ameaças constantes de ambos os lados. Apesar de democraticamente eleito por duas vezes, Aristide aos poucos perdeu grande parte do amplo apoio populacional que supostamente detinha. Seus apoiadores foram acusados de repressão política e inúmeras violações dos direitos humanos.⁶⁸ Segundo Gerard Latortue “Aristide é uma pessoa fenomenalmente

⁶⁵ V. item 1.2.1 a seguir.

⁶⁶ “Na maioria das vezes, fica difícil distinguir [no Haiti] ações políticas de ações criminosas, uma vez que esses grupos atuam juntos, de acordo com a necessidade”. PEREIRA, 2007, *op. cit.*

⁶⁷ ARISTIDE, Jean-Bertrand. [Entrevista a Nicolas Rossier]. 200?. ARISTIDE and the Endless Revolution, *op. cit.*

⁶⁸ Acusações da Anistia Internacional e da organização Human Rights Watch. *Apud* ARISTIDE and the Endless Revolution, *ibidem*.

carismática”. Entretanto, “muito freqüentemente, pessoas assim se apegam a seu carisma e perdem de vista o que é necessário na prática”.⁶⁹

A situação do Haiti era de certa forma acompanhada pela comunidade internacional, em especial pelos Estados Unidos. Em dezembro de 2000, Aristide encontrou-se com um enviado especial norte-americano, Tony Lake. O presidente haitiano comprometeu-se a “remediar os resultados da eleição de maio de 2000, profissionalizar a polícia e o [sistema] judiciário, e fortalecer as instituições democráticas”.⁷⁰

Assim, a oposição enfrentada pelo presidente não era só interna. Nos anos que se seguiram, o Haiti caracterizou-se pela falta de cooperação internacional e pelo espectro da violência, no âmbito interno. O quadro de instabilidade, que se já se prenunciava em 2003, preocupava a comunidade internacional. No início de 2004, milícias golpistas de Gonaïves marchavam à capital “para forçar a renúncia do então presidente”.⁷¹ O país encontrava-se à beira de uma guerra civil, dominado por gangues, ex-militares, *chimères* e pela PNH.

Nas primeiras horas do dia 29 de fevereiro de 2004, Aristide renunciou, pela segunda vez, à presidência do país. Imediatamente, ele e sua esposa foram levados à República Centro-Africana, em avião das Forças Armadas dos Estados Unidos, acompanhados por militares e seguranças norte-americanos. No Haiti, inúmeros *lavalasianos* eram presos, mortos ou torturados; outros fugiram do país.⁷²

As circunstâncias que envolveram a queda do presidente Aristide são nebulosas. Existem suspeitas de que o ex-presidente teria sido “forçado a renunciar”, pressionado em especial pelos governos norte-americano e francês.⁷³ Há, inclusive, quem diga que as Forças Armadas norte-americanas o teriam coagido

⁶⁹ Funcionário aposentado da ONU, Latortue assumiu o encargo de primeiro-ministro do governo interino do Haiti, em 29 de fevereiro de 2004. Ibidem.

⁷⁰ HUMAN RIGHTS WATCH. *Haiti's prospects – Aristide's Return to Power in Haiti*. Human Rights Watch Backgrounder, Fev. 2001. Disponível em: <www.hrw.org/campaigns/haiti/backgrounder.html>. Acesso em: 27 maio 2008.

⁷¹ KAWAGUTI, Luis. *A república negra – Histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti*. São Paulo: Globo, 2006. p. 11.

⁷² Em sua maioria, tentavam cruzar a fronteira com a República Dominicana ou migravam em pequenas e perigosas embarcações, na tentativa de chegar à costa norte-americana ou a Cuba (estes são os chamados *boat people*). Muitos morriam nessas travessias; outros eram deportados para o Haiti – e, muitas vezes, reprimidos em seu retorno ao país.

⁷³ Nesse sentido, o posicionamento dos haitianos manifesta-se em passagem do livro “A República Negra”: “As suspeitas de que o candidato de esquerda [René Préal, sucessor de Aristide nas eleições presidenciais de 2006] vinha sendo afastado da vitória por uma manipulação eleitoral misturavam-se ao rancor de parte dos haitianos que acreditavam que mais uma vez seriam vítimas de uma conspiração norte-americana. *A maioria tinha certeza de que o movimento que levava Aristide ao exílio fora arquitetado por forças ligadas à Casa Branca*”. (grifo nosso). Ibidem, p. 161-162.

a deixar o país. Isso coincide com a versão do próprio presidente, que diz ter sido levado à força, chamando a ação de um *coup d'Etat*.⁷⁴

Em geral, especialistas, mídia e opinião pública acreditam que houve um golpe, liderado pelos Estados Unidos e apoiado por França e Canadá.⁷⁵ Ainda que não existam provas materiais nesse sentido – tão-somente evidências –, não restam dúvidas de que houve pressão por parte desses Estados, embora as possíveis razões sejam controvertidas.

A França, apesar de ser um dos principais doadores de recursos financeiros para o Haiti, encontrava-se visivelmente perturbada pela solicitação feita pelo Presidente Aristide, de que fosse restituída a indenização paga pelo Haiti à França, em 1825, para o reconhecimento de sua independência. No bicentenário da independência do Haiti, em 2004, Aristide fez um discurso alegando que o dinheiro pertencia ao povo haitiano. De acordo com cálculo feito pelo advogado do governo haitiano Ira Kurzban, o valor atualizado equivaleria a U\$ 21.685.135.571,48. Os franceses admitem que o pagamento de indenização para o reconhecimento da independência de um país seria hoje inconcebível, e que tal encargo certamente sobrecarregou “pesadamente a economia Haitiana durante todo o século XIX. Mas isso é uma parte da história, e nós não podemos voltar”.⁷⁶⁻⁷⁷

As razões para um possível interesse norte-americano na renúncia de Aristide são de ordem social, política e econômica. Por um lado, há o papel central que os Estados Unidos ocupam no sistema internacional, enquanto única potência hegemônica num mundo considerado multipolar, e o interesse em usufruir desse poder, através de ingerência em assuntos internos de outros países, a seu favor. Por outro lado, existe uma grande preocupação no sentido de que, quanto piores estão as condições de vida nos países vizinhos – incluindo as ilhas do Caribe e, portanto,

⁷⁴ GOODMAN, Amy. President Aristide in his own words – Democracy Now’s Exclusive Interview, part 2. 17 mar 2004. In: CHOMSKY *et al*, *op cit.*, p. 175.

⁷⁵ O livro *Getting Haiti Right this Time* e o documentário *Aristide and the Endless Revolution* fazem menção a um golpe promovido por Estados Unidos, França e Canadá. Entretanto, não esclarece as motivações pelas quais o Canadá poderia ter interesse na renúncia do presidente Aristide. V. CHOMSKY *et al*, *op cit*; ARISTIDE and the Endless Revolution, *op. cit.*

⁷⁶ “Hoje, a França tem cooperado e deseja cooperar com o Haiti. Entretanto, ela não deseja reembolsar a quantia calculada de forma aproximada por um advogado americano, uma soma que ela não considera devida”. Depoimento em nome da França (não creditado). ARISTIDE and the Endless Revolution. *Ibidem*

⁷⁷ Ira Kurzban, advogado responsável pelo caso da reparação haitiana, acredita que o governo haitiano tinha um caso forte, e que a França ficaria envergonhada diante de um possível processo. Paul Farmer concorda que havia fortes bases legais para que o Haiti vencesse o processo. Sabendo disso, apesar de negar e discordar da questão, a França tornou-se extremamente preocupada, o que pode ter provocado o apoio francês ao golpe contra Aristide. *Ibidem*.

o Haiti –, maior a possibilidade de que os Estados Unidos tenham que lidar com o problema dos *boat people* e outros tipos de migrantes indesejados pelo país.⁷⁸

Além disso, “o potencial de Aristide de elevar as massas assustava os EUA”. As políticas de aumento de salário implementadas por Aristide contrariavam os interesses de multinacionais norte-americanas que operavam no Haiti⁷⁹ - e, conseqüentemente, os interesses econômicos dos próprios Estados Unidos. Por fim, a violência no Haiti é uma ameaça para a segurança de toda a região.

O CARICOM (*Caribbean Community*), a União Africana e a organização *Congressional Black Caucus*⁸⁰ condenaram o golpe e não reconheceram o governo interino, assumido por Gerard Latortue.⁸¹

A saída de Jean-Bertrand Aristide foi marco central de uma “crise institucional, política e de segurança bastante grave no Haiti”. Imediatamente – no dia 1º de março de 2004 –, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS/ONU) se reuniu, de forma extraordinária, para analisar o pedido do primeiro-Ministro Latortue por cooperação internacional, o que se deu por meio de uma intervenção militar multinacional.⁸²

1.2. Conseqüências internas e internacionais

A crise política originada a partir da segunda queda do presidente Aristide resultou em inúmeras conseqüências. O vazio político deu margem ao controle informal do país por milícias civis e grupos violentos. Em âmbito sócio-econômico e securitário, o caos generalizado caracterizava, novamente, o Haiti.

Duzentos anos de conflitos devastaram a antiga Pérola das Antilhas e a converteram no país mais pobre das Américas. “No Haiti insurgente, as ruas tinham barricadas, os rios estavam secos e as plantações de cana, que tornaram a região famosa no período colonial, haviam sido queimadas na revolução de escravos que

⁷⁸ V. SCARAMAL, Eliesse dos S. Teixeira. *Haiti: Fenomenologia de uma barbárie*. Goiânia: Cãnone, 2006; e: ROCHA, Guilherme Salgado. *Pense no Haiti, reze pelo Haiti*. São Paulo: Musa Editora, 1995.

⁷⁹ ARISTIDE and the Endless Revolution. *op. cit.*

⁸⁰ Influente organização constituída por representantes afro-americanos no Congresso dos Estados Unidos. V. *THE CONGRESSIONAL Black Caucus Foundation, Inc.* Disponível em: <www.cbcfinc.org> Acesso em: 31 maio 2008.

⁸¹ ARISTIDE and the Endless Revolution, *op. cit.*

⁸² KIPMAN, Igor. *Haiti: Um novo paradigma de operações de paz* (palestra). In: SEMINÁRIO Brasil-Haiti, *op. cit.*

tornou o país independente da França”.⁸³ Cada vez mais, o Haiti, devastado e complexo⁸⁴, impescinde da solidariedade e cooperação internacional.

1.2.1. Características de um Haiti em crise

O Haiti é percebido como um Estado de feições complexas, fragilizado e assolado por sérios problemas de natureza política, econômica e social. A crise haitiana iniciada em 2004 pode ser considerada uma continuidade da crise que devastou o país na década de 1990. Nada disso, entretanto, seria tão grave se o contexto histórico e as características geográficas fossem diferentes.

Os indicadores sociais e humanos são alarmantes. Com uma população total de 9.597.851 habitantes (censo de 2007)⁸⁵, dos quais 61,2% reside nas áreas rurais do país, e uma taxa de crescimento anual de 1,62%, o índice de desenvolvimento humano (IDH)⁸⁶ é de 0,52 (o da República Dominicana, situada na mesma ilha, é de 0,75).⁸⁷ A taxa de alfabetização (habitantes a partir de 15 anos de idade) é de apenas 52%, e 46% da população é considerada subnutrida. Até 2004, somente 54% dos domicílios tinham acesso à água potável, e apenas 30% à rede sanitária.⁸⁸ A distribuição desigual de renda agrava ainda mais os problemas sócio-econômicos:

⁸³ KAWAGUTI, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁴ Enfim, de acordo com Seitenfus, “as teorias mais comuns são insuficientes para explicar o extraordinário Haiti”. 1994, *op. cit.*, p. 10. A república negra carrega uma herança de contradições, “tão complexas como irreconciliáveis [...]: camponês/citadino, rico/pobre, inculto/culto, ignorante/instruído, créole/francês, supersticioso/cristão-crente, padre-*vouidoisant*/pastor, negro-mulato”. CLAUDE, 2008, *op. cit.* Apontamos, ainda, como contraditória, a imprescindibilidade de cooperação internacional e a aversão, por parte dos haitianos, da presença estrangeira no país. Decorrente de traumas históricos – colonização e duas ocupações norte-americanas indesejadas pela maior parte da população –, essa rejeição, entretanto, tem se atenuado a partir do trabalho realizado pelas tropas da MINUSTAH.

⁸⁵ Vale ressaltar que “o caos instalado no país impede o correto recenseamento”. SEITENFUS, 1994, *op. cit.*, p. 17. Devido à deterioração das estruturas básicas do Estado, grande parte da população não possui sequer registro de nascimento.

⁸⁶ De acordo com PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o IDH “mede as conquistas médias em um país em três dimensões básicas de desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, educação e um padrão de vida digno”. UNITED Nations Development Programme. *Composite indices – HDI and beyond – Human Development Reports (UNDP)*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/statistics/indices>>. Acesso em: 03 jun 2008. O IDH é calculado com base em estatísticas de educação, expectativa de vida e PIB *per capita*, variando entre zero (nenhum desenvolvimento) e 1 (nível mais avançado de desenvolvimento).

⁸⁷ O país ocupa a 146ª posição de um total de 177 países. FLACSO Argentina; IDRC. *Haiti&Argentina – Cooperación efectiva para El desarrollo*. Disponível em: <<http://haitiargentina.org/Perfil-de-Haiti-Economía/Indicadores-Sociales>>. Acesso em: 20 maio 2008.

⁸⁸ IBGE. *IBGE – Países*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acesso em: 31 maio 2008.

20% da população recebe 68% da renda nacional, e o índice de GINI⁸⁹ é um dos mais altos da região (0,65).⁹⁰

Apesar de situado numa região de altíssimo potencial turístico – o Caribe –, o Haiti não se encontra na condição dos países vizinhos, de usufruir desse potencial – nem mesmo da República Dominicana, com quem divide a Ilha de Hispaniola. Geograficamente, a paisagem haitiana se distingue pela “ausência quase total de alta vegetação, além da baía completamente poluída, onde as águas turvas adquirem uma tonalidade escura e contrastante”.⁹¹ O país sofre as conseqüências de séculos de uso abusivo do solo, e, principalmente, de uma devastação sistêmica oriunda do uso de carvão vegetal para geração de energia, devido à falta de distribuição de energia elétrica à maior parte da população. O preocupante grau de desmatamento é capaz de modificar a paisagem, a geografia e, conseqüentemente, o clima do país.

Além disso, uma das características mais marcantes do país é a violência e a insegurança. Os seqüestros, assassinatos e torturas são normalmente motivados por razões políticas, e executados por grupos partidários, gangues ou ex-militares. A violência por vezes vem da própria PNH. O sistema policial e judicial do Haiti é precário e as ações da polícia são, por vezes, brutas e desregradas, violando preceitos dos direitos humanos. Inúmeras pessoas são mortas em ações da PNH – inclusive reféns ou civis sem qualquer vínculo com grupos violentos –, e as cadeias são lotadas por presos que, em sua maioria, não foram julgados; muitos dos que foram, por sua vez, cumprem pena muito maior do que lhes foi designada, pelo simples fato de não haver um controle formal eficiente.

A questão da violência é fortemente agravada ainda pelo tráfico de armas e de drogas, sendo o Haiti uma das principais rotas da região. O contrabando é operacionalizado pela elite local e financiado, em sua maioria, por traficantes de outros países, como os Estados Unidos. Envolve, portanto, grandes montantes de dinheiro e o interesse de grupos dominantes nacionais e estrangeiros, o que dificulta

⁸⁹ De acordo com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o índice “mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0 [zero], quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula)”. PNUD. *Índice de Gini*. Disponível em: <www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97>. Acesso em: 03 jun 2008.

⁹⁰ FLACSO Argentina, *op. cit.*.

⁹¹ SEITENFUS, 1994, *op. cit.*, p. 13.

sua desmobilização e converte a questão em um problema de segurança internacional.⁹²

Por fim, a insegurança e as manifestações de violência se respaldam em problemas sócio-econômicos. Cerca de 76% da população haitiana vive com menos de dois dólares por dia⁹³; o desemprego e a falta de acesso a condições mínimas de vida – inclusive a alimentos – motivam desolação e revolta da maior parte da população.

Os problemas sócio-econômicos legaram ao Haiti o posto de país mais pobre das Américas e a imagem de uma imensa favela – de fato, parcela considerável da população vive nas principais favelas do país, em Porto Príncipe: Cité Soleil, Cité Militaire e Bel Air. A miséria é uma das características que mais chama a atenção em relação à realidade haitiana.⁹⁴

O Estado haitiano tem-se mostrado incapaz de prover à população condições mínimas de educação e saúde. Mais de 90% das escolas no país não são públicas, o que restringe gravemente o acesso à educação – apenas 67% das crianças em idade escolar encontram-se matriculadas.⁹⁵ O sistema de saúde, por sua vez, conta com menos de três médicos para cada 10.000 habitantes, e os recursos públicos empregados na área de saúde representam a ordem de 0,8 a 1,0% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional – em um país que ainda sofre de epidemias controláveis por meio de vacinação, e com a maior incidência de SIDA (síndrome da imunodeficiência – *AIDS*) no continente.⁹⁶⁻⁹⁷

⁹² Segundo Thiago Rodrigues, “o Haiti – ao ser apontado como um *Estado falido* – passa a ser visto como um país que procura sair de uma situação de desmonte institucional, instabilidade política e confrontação civil. Estados nessa situação são considerados perigosos à segurança regional e internacional porque seriam mananciais para as ‘ameaças transnacionais’ dos tráficos de armas e drogas e do terrorismo”. RODRIGUES, Thiago. O Haiti e a análise da política internacional. In: *América Latina Interativa* – Boletim Bimestral do MILA. n. 2, ano I, jul/ago 2007. Disponível em: <<http://geocities.yahoo.com.br/alinterativa>>. Acesso em: 20 jun 2008.

⁹³ FLACSO Argentina, *op. cit.*

⁹⁴ Para os militares brasileiros que integram a MINUSTAH, a característica que mais chama a atenção em relação à realidade haitiana é a *miséria* (65,23% dos entrevistados). Outros aspectos que chamam a atenção dos militares, igualmente preocupantes, são a instabilidade política (14,04%), a violência (7,57%) e os aspectos culturais (7,06%). BRASIL-HAITI. *Relatório estatístico*. Relatório produzido através da coleta de dados realizada sobre os questionários enviados aos militares brasileiros componentes da MINUSTAH, no âmbito do projeto Brasil-Haiti. Santa Maria, 12 dez 2007. Mimeografado.

⁹⁵ A falta de acesso das crianças ao ensino consiste em “obstáculo importante para o progresso econômico e social”. FLACSO Argentina, *op. cit.*

⁹⁶ Estima-se que 3,8% da população é portadora do vírus. PEREIRA, Gen. Ex. Augusto Heleno Ribeiro. *A experiência brasileira no Haiti e sua aplicação na segurança pública*. Palestra. s/d. CD-Rom.

⁹⁷ FLACSO Argentina, *op. cit.*

A desestruturação de setores básicos é, ao mesmo tempo, causa e consequência das crises no país. Inúmeras vezes, indignados com as más condições de vida e insatisfeitos com a falta de soluções apresentadas pelo governo, grupos populacionais se rebelaram, ensejando uma história interminável de lutas internas e golpes de Estado. As violentas manifestações populares e os governos estabelecidos sobre bases frágeis e antidemocráticas – e, portanto, sem condições de governar, ou sem vontade política de fazer algo pelo país como um todo, privilegiando tão-somente seu grupo de origem e apoiadores – aos poucos deterioraram as estruturas estatais do Haiti. Neste sentido, declara o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, primeiro comandante da força militar da MINUSTAH:

O Haiti [...] tem uma história política conturbada, além de ter a atuação de uma elite que, até certo ponto, é um pouco cruel porque vive bem e quer continuar a viver bem sem, necessariamente, abrir mão [de privilégios], enquanto a situação da população mais pobre fica cada vez mais grave.⁹⁸

Setores fundamentais, como administração pública, serviços públicos, polícia e judiciário, são muito pouco eficientes ou simplesmente inexistentes. O cotidiano da população encontra-se ainda mais afetado pela precariedade de serviços indispensáveis, como coleta de lixo e saneamento básico, e por um nível de desemprego que atinge cerca de 80% da força de trabalho do país.⁹⁹

A prática política “excede a simples eliminação do opositor e compreende requintes sórdidos”, tais como o *Père Lebrun*¹⁰⁰ e a *bastonnade*¹⁰¹. Há acusações de que tais práticas eram realizadas mesmo no governo Aristide, e, em algumas ocasiões, incentivadas pelo presidente.¹⁰²

⁹⁸ PEREIRA, Gen. Ex. Augusto Heleno Ribeiro. *Operação de Paz no Haiti*. Palestra realizada no Gabinete de Segurança Institucional (Presidência da República) em 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/paginas/operacaodepaznohaiti.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2008.

⁹⁹ “As estatísticas de *emprego* são escassas no Haiti, [razão] pela qual a análise do mercado de trabalho se baseia em informação parcial que reportam, entre outras fontes, as pesquisas de lares”. A pesquisa mais recente (1999-2000) mostrou que a taxa de desemprego [em geral] caiu para 20,4%, mas a de empregos informais subiu para 54,7% – “cifras que refletem uma situação laboral crítica”. FLACSO Argentina, *op. cit.*

¹⁰⁰ “Essa manifestação repressiva e corriqueira consiste na exposição pública do adversário, ainda vivo, com as mãos amarradas para trás junto a um poste. Em torno do pescoço, um pneu embebido em combustível, ao qual é ateado fogo”. SEITENFUS, 1994, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰¹ Em manifestações públicas, os “militares, e principalmente os *attachés*, trazem sempre consigo um grande e pesado bastão. Dirigem-se aos populares empunhando-os ostensivamente ou mesmo já os agredindo fisicamente, mesmo que seus interlocutores sejam apenas suspeitos de alguma irrelevante transgressão ou, por exemplo, para solicitar documentos aos cidadãos.” *Ibidem*, p. 19-20.

¹⁰² *Ibidem*, p. 18-19.

O problema de violência, ao invés de ser trabalhado pela Polícia Nacional do Haiti (PNH), é por ela agravado: notória por sua truculência e falta de senso de justiça no trato com os próprios haitianos, a PNH coleciona acusações de violações de direitos humanos.¹⁰³ O mal estruturado sistema judiciário complementa o quadro, mantendo presas – em condições insalubres e desumanas – inúmeras¹⁰⁴ pessoas que sequer passaram por um julgamento; em sua maioria encarceradas por oposição ao grupo político dominante.

Diante desse quadro, o Haiti, mesmo sendo um dos principais recipiendários de cooperação internacional do mundo¹⁰⁵, consiste em um desafio para as Nações Unidas. Uma série de missões frustradas acompanha a história do país. Em menos de dez anos, quatro operações de paz foram realizadas, com objetivos semelhantes entre si¹⁰⁶:

MISSÃO	DURAÇÃO	PRINCIPAIS OBJETIVOS
<p>UNMIH* (United Nations Mission in Haiti)</p> <p><i>* Missão conjunta, composta pela ONU e pela OEA</i></p>	<p>Setembro 1993 – Junho 1996</p>	<p>Cooperar com a implementação das determinações do Acordo de Governors Island¹⁰⁷; Assistir o governo democrático a manter um ambiente estável; Profissionalizar as Forças Armadas e criar uma força de polícia separada; Estabelecer um ambiente viável à realização de eleições livres e justas.</p>

¹⁰³ Em 2005, mesmo com a atuação da MINUSTAH, a PNH ainda “era acusada pelos haitianos mais pobres e por observadores internacionais de roubar, estuprar e matar partidários do ex-presidente deposto”. KAWAGUTI, *op. cit.*, p. 12.

¹⁰⁴ Literalmente inúmeras, pois, apesar de vários relatórios realizados por organizações internacionais governamentais ou não-governamentais, o mal estruturado sistema e as celas hiperlotadas inviabilizam dados precisos relacionados ao sistema penitenciário do país.

¹⁰⁵ Há iniciativas de ajuda ao Haiti por parte de instituições financeiras internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e Banco Mundial); de agências das Nações Unidas (Programa Mundial de Alimentos para a Segurança Alimentar; Organização Mundial de Saúde – OMS -; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD -; Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR - etc), além de iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação civil e técnica (com destaque para os seguintes países e suas respectivas agências de cooperação: Estados Unidos – USAID -; Canadá – ACDI -; França – AFD -; Japão – JICA -; Espanha – AECI -; Brasil – ABC – e União Européia); e, por fim, há iniciativas de organizações não-governamentais, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a organização Médicos Sem Fronteiras (MSF).

¹⁰⁶ Vale notar que “todas essas missões tiveram mandatos limitados, tanto em relação ao escopo de sua atuação, quanto com respeito ao tempo de sua existência”. OLIVEIRA, Flávio R. de; RODRIGUES, Gilberto M.A.; RODRIGUES, Thiago. A crise do Haiti: história, perspectivas e a MINUSTAH. In: *Conyuntura Regional*. Buenos Aires: CRIES, s/d.

¹⁰⁷ O Acordo de Governor’s Island fez parte de uma série de medidas tomadas pela comunidade internacional, sob os auspícios da OEA, para restaurar o poder de Aristide. O acordo previa a

<p>UNSMIH (United Nations Support Mission in Haiti)</p>	<p>Julho 1996 – Julho 1997</p>	<p>Assistir o Governo na profissionalização da polícia; Manter um entorno seguro e estável necessário ao sucesso do estabelecimento e treinamento de uma força policial nacional efetiva; Coordenar as atividades do sistema da ONU na promoção da construção de instituições, reconciliação nacional e reabilitação econômica.</p>
<p>UNTMIH (United Nations Transition Mission in Haiti)</p>	<p>Agosto a Novembro de 1997</p>	<p>Assistir o Governo através do suporte e contribuição à profissionalização da PNH; Treinamento de unidades especializadas em controle de multidões, força de reação rápida e a segurança do Palácio Nacional.</p>
<p>MIPONUH (United Nations Civilian Police Mission in Haiti)</p>	<p>Dezembro 1997 – Março 2000</p>	<p>Assistir o Governo na profissionalização da Polícia Nacional, com ênfase especial na assistência em nível de supervisão e treinamento de unidades de polícia especializadas; Aconselhamento sobre o desempenho da polícia, guiando agentes policiais em deveres do cotidiano e mantendo coordenação próxima aos conselheiros técnicos da Polícia fundada pelo Programa de Desenvolvimento da ONU e doadores bilaterais.</p>

Tabela 1 – Missões realizadas pela ONU no Haiti entre 1993 e 2000¹⁰⁸

A crise haitiana, consubstanciada na onda de violência urbana e deterioração das estruturas sócio-econômicas que dominaram o país em torno de 2004, ensejaram nova intervenção por parte da comunidade internacional. Nesse contexto, a ONU estabeleceu uma nova missão de paz – a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, ou *MINUSTAH*.

1.2.2. A intervenção emergencial da ONU

Em março de 2004, a pedido do presidente interino do Haiti, Boniface Alexandre, a Organização das Nações Unidas constituiu e enviou ao país a Força Interina Multinacional (MIF, do inglês *Multinational Interim Force*), composta por tropas de Canadá, Chile, França e Estados Unidos, a fim de evitar uma iminente guerra civil. Dessa forma, por meio da Resolução n. 1529 daquele ano, o Conselho

renúncia do governante golpista; anistia aos militares; nomeação de um governo de transição indicado por Aristide; reativação da cooperação internacional; e, por fim, o retorno de Aristide a Porto Príncipe e a seu mandato. O acordo não foi cumprido pelos militares. V. SEITENFUS, 1994, *op. cit.*, p.58 a 84.

¹⁰⁸ Dados da tabela extraídos de: DEPARTMENT of Peacekeeping Operations (DPKO). Disponível em: <www.un.org/Depts/dpko/dpko/pastops.shtml>. Acesso em: 28 maio 2008. Tradução nossa.

de Segurança (CS/ONU) autorizou, por unanimidade, o ingresso de forças militares estrangeiras no território haitiano, o que aconteceu imediatamente após sua deliberação (no dia 02 de março de 2004). Durante a mesma semana, chegaram tropas dos demais países que comporiam a missão.

A MIF não constituía uma missão de paz propriamente dita.¹⁰⁹ Estabelecida com base no Capítulo VII da Carta da ONU, seu intuito era basicamente assegurar um entorno seguro e estável e garantir a lei e a ordem e a proteção dos direitos humanos no Haiti, durante um período de, no máximo, três meses (entre fevereiro e maio de 2004).

A atuação da MIF “manteve a violência em níveis aceitáveis e trouxe alguma estabilidade ao país, evitando o total colapso das instituições”, enquanto a ONU iniciava o planejamento de uma missão de paz ao Haiti.¹¹⁰

Conforme estabelecido previamente pela Res. n. 1529, em maio de 2004 foi constituída a MINUSTAH. Por meio da Res. n. 1542 do CS/ONU estruturou-se, em caráter de urgência, uma missão composta por 6700 militares e uma força policial internacional (1622 homens), com base no Cap. VII da Carta da ONU. Trata-se, portanto, de uma missão de imposição de paz – e não uma operação de manutenção da paz, como poderia ser caracterizada caso fosse constituída com base no Cap. VI do referido documento.¹¹¹

Dessa forma,

[...] pela segunda vez em uma década, a comunidade internacional achou necessário intervir na República caribenha do Haiti, para fazer cumprir e manter a paz. Pela primeira vez sob um mandato da ONU, países latino-americanos se prontificaram a liderar a missão [enviando o maior contingente militar]. A liderança política, sob a forma de um Representante Especial do Secretário-Geral, foi fornecida pelo Chile. O Brasil concordou em fornecer o comando

¹⁰⁹ “[...] tanto que ainda não utilizavam o capacete azul; cada tropa utilizava o uniforme de seu país”. O capacete azul caracteriza os militares participantes das operações de paz da ONU. KIPMAN, 2007, *op. cit.*

¹¹⁰ “A ONU [...] enviou equipes de reconhecimento ao Haiti para identificar as necessidades e propor a estrutura e o mandato da futura missão”. PEREIRA, 2007, *op. cit.*

¹¹¹ O Cap. VII da Carta da ONU, que trata sobre *Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão*, “autoriza as medidas necessárias à *imposição da paz*. [...] ainda hoje, persiste alguma confusão entre aqueles que insistem em classificar a missão como uma simples missão de manutenção da paz. A utilização do Cap. VII e o reconhecimento de apenas uma parte como legítima (o governo transitório do Haiti) caracterizam [a MINUSTAH como] uma missão de imposição da paz” (grifo nosso). PEREIRA, *ibidem*. O enquadramento da Missão sob o Cap. VII gerou e ainda gera muita polêmica no que tange à aceitação da participação brasileira na Missão. V. item 2.2.2 do presente trabalho.

militar [atribuído ao General Augusto Heleno Ribeiro Pereira], além de tropas.¹¹²

Desde a primeira missão de paz da ONU, em 1948¹¹³, as operações de paz têm evoluído para se adequar aos diferentes conflitos – que também têm evoluído –, em um cenário político bastante diverso daquele em que se originou a Organização.¹¹⁴ Assim, ao fim da Guerra Fria,

o contexto estratégico para operações de paz da ONU mudou drasticamente, induzindo a Organização a deslocar e expandir suas operações de campo de missões ‘tradicionais’, envolvendo tarefas estritamente militares, para complexos empreendimentos ‘multidimensionais’, projetados para assegurar a implementação de amplos acordos de paz e assistir o estabelecimento das fundações para uma paz sustentável.¹¹⁵

As operações de paz contemporâneas assumem uma ampla variedade de tarefas complexas, que vão desde a construção ou reconstrução de instituições de governança, monitoramento dos direitos humanos, até ações de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de grupos armados ilegais, entre outras. Além de conflitos entre Estados, passaram a visar também conflitos internos, como guerras civis. Assim, embora a força militar continue o ponto nevrálgico dessas operações, elas atualmente incluem força policial; economistas; especialistas da área jurídica; observadores eleitorais e de direitos humanos; especialistas em assuntos civis e governança; agentes humanitários; especialistas em comunicações etc.¹¹⁶

Nesse contexto, os principais objetivos da MINUSTAH consistiam, a princípio, em: assegurar um ambiente seguro e estável, que viabilizasse o retorno do Haiti à

¹¹² FISHEL, John T.; SÁENZ, Andrés. *Capacity Building for Peacekeeping – The case of Haiti*. Washington, D.C.: National Defense University, 2007. p. 1.

¹¹³ A primeira missão de paz no âmbito da ONU, autorizada pelo Conselho de Segurança, consistiu na distribuição de observadores militares para o Oriente Médio a fim de monitorar o *Armistice Agreement* entre Israel e seus vizinhos árabes. Até o presente, a organização estabeleceu 63 operações de paz ao redor do mundo. DPKO, *op. cit.*

¹¹⁴ No período entre a criação da ONU (1945) e o fim da ordem bipolar (1989) – ou seja, no contexto da Guerra Fria –, as rivalidades entre os dois pólos de poder, representados pelos Estados Unidos (capitalista) e pela ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), paralisou com frequência as atividades do Conselho de Segurança, visto que os dois países possuíam poder de veto e, portanto, poucas vezes se chegava a um consenso quanto à aprovação de uma resolução. Assim, nessa época, as operações de paz consistiam basicamente em “manter cessar-fogos e estabilizar situações em solo, para que pudessem ser realizados esforços no nível político para a resolução dos conflitos por via pacífica”. Empregava-se tão-somente “observadores militares e tropas levemente armadas”, com fins de monitoramento e relatórios”. *Ibidem.*

¹¹⁵ *Ibidem.*

¹¹⁶ *Ibidem.*

normalidade institucional; a retomada do Estado de Direito; e a realização de eleições livres, democráticas e transparentes. Para tanto, era necessário investir na reforma e reestruturação da PNH; conduzir um programa de DDR; monitorar e assegurar o respeito aos direitos humanos; e, ainda, coordenar ações humanitárias e projetos de desenvolvimento no país.¹¹⁷

Segundo Kawaguti,

O papel da ONU era apoiar o governo provisório e protegê-lo contra as milícias que se dividiam em pelo menos dois tipos: ex-militares interessados na recriação do Exército Nacional e gangues que dominavam em favelas, cujas ações políticas e criminosas às vezes se confundiam.¹¹⁸

A MINUSTAH, portanto, não se resume a seu aspecto militar. Trata-se de uma missão multidimensional e integrada, dividida em órgãos de acordo com as responsabilidades e temas assumidos pelo mandato.

A Missão conta atualmente com um total de 9012 funcionários, dos quais 7082 são militares, 1930 são policiais e 500 são funcionários civis internacionais, além de 1164 funcionários civis locais e 201 voluntários da ONU.¹¹⁹ Sua ação é complementada pela Polícia Nacional Haitiana, composta por aproximadamente 5 mil homens.¹²⁰ Do total de integrantes da MINUSTAH, 1216 são brasileiros, inclusive o Comandante Militar (*Force Commander*) da Missão. O primeiro a ocupar esse posto fundamental foi o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira.

Durante as negociações diplomáticas para a estruturação da MINUSTAH, foi feita uma proposta ao governo brasileiro para que, além do envio de tropas, assumisse o comando militar da Missão. Indicado pelo Exército Brasileiro e aprovado pelo governo e, posteriormente, pela ONU, o General Heleno foi enviado ao Haiti em junho de 2004.¹²¹ O país encontrava-se devastado, com gravíssimos problemas concernentes à segurança da população; violência; violações de direitos humanos. Um quadro que inviabilizava até mesmo as ações humanitárias e de

¹¹⁷ UNITED Nations Security Council. *S/RES/1542 (2004)*, de 29 fev 2004. Disponível em: <www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/res.html>. Acesso em: 20 abr 2008.

¹¹⁸ KAWAGUTI, *op. cit.*, p. 13.

¹¹⁹ DPKO, *op. cit.*

¹²⁰ Um dos objetivos da MINUSTAH é justamente a reestruturação – incluindo um aumento de funcionários – e treinamento da PNH. V. MINUSTAH. Disponível em: <www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/res.html>. Acesso em: 20 abr 2008.

¹²¹ PEREIRA, Gen. Ex. Augusto Heleno Ribeiro. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gdverenhitch@hotmail.com> em 16 mar 2008.

cooperação civil na região. Dessa forma, tornaram-se providência primeira e imprescindível as ações de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR).¹²²

Assim, os primeiros contingentes da MINUSTAH foram responsáveis pela contenção da violência e restabelecimento da segurança no Haiti, principalmente nas áreas mais afetadas pela crise – a capital, Porto Príncipe (em especial, suas maiores favelas, que concentram a maior parte da população: Cité Soleil, Bel Air e Cité Militaire); Gonaïves; e Cap-Haïtien.

A princípio, a Missão contava com um efetivo inferior ao previsto em seu mandato, equivalente à metade do efetivo da MIF.¹²³ A insuficiência de recursos humanos dificultou o cumprimento dos objetivos da Missão e a operacionalidade da Força, além de acarretar “enorme pressão sobre o contingente brasileiro, por longo tempo o único em Porto Príncipe e, por isso, empenhado em diversas [operações], em todo o território haitiano”.¹²⁴ A pressão enfrentada pelas tropas no Haiti coincidia com enorme expectativa, no Brasil, acerca das conseqüências da participação na MINUSTAH, em especial devido à incompreensão e controvérsias em torno da decisão de integrar a Missão.

¹²² PEREIRA, 2007, *op. cit.*

¹²³ Somente em dezembro de 2004 o efetivo chegou a 4000 militares e, em julho de 2005, contava com 6250 militares. Idem, 2008, *op. cit.*

¹²⁴ *Ibidem*

2. A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA MINUSTAH: O PROCESSO DECISÓRIO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Uma decisão representativa da política externa de um país deve consubstanciar os princípios e objetivos de suas relações internacionais. A decisão do Brasil de participar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti ainda é questionada e polêmica, quatro anos depois de ter sido tomada. Com relativa frequência emerge – nos meios acadêmico, militar, diplomático e civil – questões como: “por que integrar a MINUSTAH?”, ou “até quando devemos manter tropas no Haiti?”.

Esses questionamentos ilustram um desconhecimento da situação haitiana, da atual política externa brasileira e do processo decisório responsável pela participação do Brasil na Missão. Controvérsias à parte, a presença brasileira no Haiti gera inúmeras conseqüências, em diversos âmbitos: para o próprio Haiti; para os países participantes da Missão; e, sem dúvidas, para o Brasil e sua política externa.

A compreensão dessa importante decisão e de suas implicações impescinde de uma caracterização da política externa brasileira contemporânea – destacando seus princípios e objetivos –, bem como de uma análise das motivações e do processo decisório que culminaram com a participação do Brasil na MINUSTAH.

2.1. Características da atual política externa brasileira

A decisão de integrar a MINUSTAH insere-se num quadro peculiar da política externa brasileira, que mescla princípios clássicos, novos princípios, objetivos permanentes, e estratégias renovadas.

A política internacional do Brasil – pela qual o país se insere em um sistema internacional – engloba a política externa e divide-se, atualmente, em duas estratégias diplomáticas: a luta pelo reforço do sistema multilateral, e uma política voltada aos países do Sul.¹²⁵

¹²⁵ SEITENFUS, Ricardo. Lula et le monde: image, parole et action. In: EEUWEN, Daniel van. *Le nouveau Brésil de Lula*. Aix-en-Provence: Ed. l’Aube, 2006. p. 273-289.

Existe, em especial na esfera acadêmica, uma discussão em torno da diplomacia que vem sendo realizada pelo atual governo e da que foi operacionalizada pelo governo anterior: em termos de política externa, há uma ruptura, ou há continuidade entre um governo e outro?

Se, por um lado, a política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva parece dar seguimento à do presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso, por outro, as ações internacionais têm sido pautadas em uma nova retórica. Nesse sentido, explica Eugenio Diniz:

Quando o Presidente Luís (*sic*) Inácio Lula da Silva toma posse, em 1º de janeiro de 2003, a política externa brasileira parece retomar praticamente os mesmos pontos do período imediatamente anterior, mas com uma *renovada assertividade*, tentando deixar para trás o que se julgava uma postura defensiva da política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso. (grifo nosso)¹²⁶

Paulo Roberto de Almeida, por sua vez, destacou pontos de convergência e de divergência entre a política externa gerida por FHC e a do Presidente Lula, dentre os quais ressaltamos a ênfase dada pelo atual governo ao multilateralismo e às relações não só com grandes potências, mas também com os países emergentes – enquanto que o governo de FHC enfatizava as relações com países desenvolvidos. Além disso, no governo anterior, o Brasil já visava a um assento permanente no CS/ONU, mas de forma “não-insistente”, enquanto que o atual governo atribui “grande prioridade na conquista de uma cadeira permanente no CSNU”.¹²⁷

Embora não pareça haver ruptura entre a política externa do governo anterior e a política externa do atual governo brasileiro, é certo que os anos recentes têm o mérito de erigir a agenda internacional ao rol de questões debatidas pelo público.¹²⁸ Os temas internacionais foram incluídos na agenda dos partidos políticos, e começam a se fazer presente nos debates de campanhas eleitorais. Segundo Seitenfus,

Esta situação pode ser interpretada de duas maneiras: ou as mudanças na atuação externa brasileira são efetivamente

¹²⁶ DINIZ, Eugenio. Brazil: Peacekeeping and the evolution of foreign policy. In: FISHEL, John T.; SÁENZ, Andrés (eds.), *op. cit.*, p. 98.

¹²⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva*. Disponível em: <www.pralmeida.org/05DocsPRA/1227PolExtFHCLula.pdf>. Acesso em: 07 jun 2008. De acordo com o autor, a política externa de FHC caracterizava-se por “multilateralismo moderado; ênfase no direito internacional mas aceitação tácita dos ‘mais iguais’; [e] relações com outras potências médias”. *Ibidem*.

¹²⁸ Segundo Monica Hirst, trata-se de um “processo de *politização da política externa brasileira*” (grifo nosso). HIRST, Monica. A intervenção sul-americana no Haiti. In: *Análise de Conjuntura*, n. 6, jun 2007. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br>> Acesso em: 20 mar 2008.

significativas e merecem a atenção dos intelectuais e dos partidos; ou a importância dos temas exógenos é tamanha que condiciona a própria disputa eleitoral e o futuro do país.¹²⁹

Seja como for, o resultado é o mesmo: “constata-se uma nítida e inédita tendência à internacionalização da política doméstica”.¹³⁰

Seitenfus enfatiza a diferença entre os dois períodos a partir de uma nova principiologia, mais humana e solidária, que tem pautado as recentes ações externas do Brasil. Assim, as características tradicionais das relações internacionais do país – como a reciprocidade, a reação às tentativas de hegemonia unipolar nas Américas e a busca por um espaço mais amplo no sistema internacional – têm dado lugar a ações inovadoras, pautadas em princípios novos ou renovados, como a diplomacia solidária, a responsabilidade para com outros países e povos e, principalmente, o princípio da não-indiferença.¹³¹

Esses princípios, os novos e os clássicos, dão fundamento às estratégias internacionais do Brasil, cujo objetivo principal é o *desenvolvimento*. Este objetivo tem permeado os discursos e a prática da política externa brasileira, ainda que sob estratégias diversas, desde a proclamação da República no país (1889).

Na tentativa de concretizar seus objetivos, a política externa brasileira caracteriza-se fortemente pela *autonomia*. Isso não significa um intuito de se tornar independente do sistema internacional. Ao contrário, consiste na afirmação, por parte do Brasil, de sua liberdade para seguir as estratégias que melhor lhe aprouverem em um determinado período, mesmo quando isso se consubstancia no alinhamento a outro país.¹³²

Dessa forma, Leticia Pinheiro destaca:

Seja como for, não há dúvida que, como ressaltado por alguns diplomatas e analistas, a busca de (*sic*) autonomia continuou sendo uma constante da nossa política externa mesmo que por tal se tenham definições bastante diferentes – *autonomia na dependência*,

¹²⁹ SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais. In: SCHÜLER, Fernando; AXT, Gunter (orgs.). *Brasil Contemporâneo: crônicas de um país incógnito*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2006.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Idem. Le Sud devient le nord: fondements stratégiques de l'actuelle diplomatie brésilienne. In: MONCLAIRE, Stéphane Monclaire; DELUCHEY, Jean François (org.). *Gouverner l'intégration: les politiques nationales et internationales du Brésil de Lula*, Paris, p. 1-27.

¹³² Nesse sentido, vale ressaltar o alinhamento aos Estados Unidos, que permeia a política externa brasileira em diversos períodos.

*autonomia pela distância, autonomia pela participação ou autonomia pela integração.*¹³³ (grifo no original)

A autora ressalta a convergência entre desenvolvimento e autonomia no governo Lula: pode-se notar “desde o início dessa gestão uma tentativa de imprimir uma forte conotação política aos rumos da política externa”, [em] um esforço [...] de tornar a política externa mais um instrumento na busca de *autonomia* para a implantação de um projeto de *desenvolvimento* com justiça social”.¹³⁴ (grifo nosso)

Nesse contexto, o Brasil tem se empenhado em se inserir de forma mais destacada no cenário internacional, o que se evidencia pelas ações e discursos da atual política externa brasileira. O propósito é conquistar espaço para manifestar, em foros regionais e globais, os posicionamentos defendidos pelo país. Para tanto, uma das principais estratégias implementadas tem sido o multilateralismo.

O Brasil, enquanto maior país do continente sul-americano – em termos de população, geografia e economia – tem se consolidado enquanto um importante ator regional. Sua política externa recente tem expandido e, ao mesmo tempo, diversificado suas parcerias, aproximando-o dos países em desenvolvimento, além de manter e aprofundar o vínculo com os países desenvolvidos. O Brasil tem fronteiras com 11 dos 14 países sul-americanos, e representa, em termos absolutos, a economia proeminente da região. É nesse contexto, de liderança regional¹³⁵ e de empenho em fortalecer o multilateralismo, que o país pleiteia um assento como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.¹³⁶

No mesmo sentido encontra-se o comprometimento brasileiro no progresso da integração regional – que, além de intensificar o comércio e estimular o crescimento e desenvolvimento da região, é uma alternativa para conter a influência dos Estados Unidos no subcontinente. Diante disso, a maior responsabilidade do país no que tange à globalização tem sido levar a cabo uma “vigorosa política

¹³³ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 68. As expressões representam diferentes paradigmas já seguidos pela política externa brasileira, conforme designação de diferentes autores. Para mais informações, v. PINHEIRO, *ibidem*.

¹³⁴ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹³⁵ Vale notar, porém, que essa *liderança regional*, embora admitida por diversos países em nível global, é contestada por grande parte dos vizinhos sul-americanos. O Brasil tem que ser cauteloso para não se impor como *hegemonia regional*, colidindo com interesses de seus vizinhos e de potências hegemônicas, como os Estados Unidos.

¹³⁶ “O continuado desejo de ser um membro permanente do Conselho de Segurança é só um exemplo de seu objetivo de se tornar um ator global cada vez mais importante”. TOLLEFSON, Scott D. Brazil: the emergence of a regional power. In: BEASLEY, Ryan K. *et. al* (eds). *Foreign Policy in Comparative Perspective – Domestic and International Influences on State Behavior*. Washington, D.C.: CQ Press, 2002. p. 283.

regional”.¹³⁷ A partir da integração comercial e econômica, visa-se a incrementar a cooperação regional em outros níveis, a fim de que o Brasil possa defender, no sistema internacional, os interesses da região. Segundo Tollefson, “conforme os laços econômicos crescem e múltiplos canais conectam economias e sociedades, os estados não mais vêm conflitos como, por exemplo, no que tange a seus interesses”.¹³⁸

A inserção internacional não é tema novo na agenda da política externa brasileira, mas tem evidenciado um novo direcionamento. O país se reconhece como líder regional e potência média de destaque no cenário internacional, e tem se unido a outros, em semelhante grau de desenvolvimento ou com interesses convergentes, no sentido de fortalecer suas vozes no sistema internacional. É o caso, por exemplo, do G-20, do G-90, do Grupo do Rio, do Fórum IBAS, entre outros. Esses mecanismos de concertação facilitam ou até mesmo viabilizam a manifestação e a consolidação de seus posicionamentos em discussões sobre temas comerciais, econômicos, ambientais, securitários, de direitos humanos etc.

Nesse contexto, encontra-se a tentativa do Brasil de integrar o CS/ONU, como membro permanente. Trata-se de outro objetivo recorrente da política externa brasileira, que tem por fim a consolidação do papel destacado do país no sistema internacional, enquanto representante dos países em desenvolvimento e da região sul-americana. Esse objetivo tem feito parte da agenda externa do país, com maior ou menor ênfase, durante todo o século XX. A princípio, o Brasil integrou a Liga das Nações, surgida com o fim da 1ª Guerra Mundial. Por sua participação na guerra – e pelo alinhamento aos Estados Unidos – tinha convicção de que seria chamado a membro permanente do órgão. Com essa expectativa, manteve-se como membro provisório entre 1919 e 1926 – ano em que se retirou da Liga, quando a Alemanha conquistou assento permanente no órgão.

O mesmo objetivo renovou-se com a criação da Organização das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança. Novamente, por sua importante participação na 2ª Guerra, o Brasil esperava obter um assento permanente no órgão, o que nunca ocorreu. À época, recebeu assento como membro rotativo – e, portanto, sem poder de veto –, posição que já ocupou diversas vezes. O atual governo

¹³⁷ *Ibidem*, p. 291.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 283-291 *passim*.

retomou, como uma de suas principais metas, a luta por integrar o seleto grupo de membros permanentes do CS/ONU.¹³⁹

No âmbito dos objetivos da política externa brasileira merece destaque, ainda, a integração regional. Trata-se de escopo previsto constitucionalmente, e que vem se consolidando como um paradigma das relações internacionais do Brasil.¹⁴⁰

Com esse propósito, já na década de 1990, foi criado o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), inicialmente entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.¹⁴¹ O bloco regional tem por objetivo o estabelecimento de um mercado comum entre seus membros, visando à eliminação de entraves que dificultam sua inserção no mercado globalizado, além de incrementar o intercâmbio comercial intra-regional.

No mesmo sentido, em maio do presente ano (2008) foi criada a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), reunindo, por iniciativa do Presidente Lula, os 12 Estados do subcontinente. O bloco agrega em torno de 360 milhões de habitantes, e um PIB total de, aproximadamente, 2,5 trilhões de dólares – dos quais só o Brasil contribui com 1,3 trilhão, e quase 190 milhões de habitantes.¹⁴² Visa à coordenação política, econômica e social da região, com expectativa de que a integração avance para os campos físico, energético, de telecomunicações e para as áreas de ciência e educação, além do estabelecimento de mecanismos financeiros conjuntos. O Presidente Lula sugeriu, ainda, a criação de um Conselho de Defesa da América do Sul.¹⁴³

Além de seu caráter conciliador – o Brasil é reconhecido no sistema internacional por sua “ativa participação na busca de soluções pacíficas e negociadas aos litígios internacionais”¹⁴⁴ – e de respeitada inserção no sistema

¹³⁹ V. item 2.2.2 a seguir.

¹⁴⁰ De acordo com o art. 4º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 maio 2008.

¹⁴¹ Atualmente, a Venezuela está em processo de adesão ao bloco, que conta ainda com o Chile e a Bolívia na posição de Estados associados.

¹⁴² V. ENTENDA o que é a UNASUL - Instituição visa integração política e econômica dos 12 países da América do Sul. *G1*, 23 maio 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL534155-5602,00.html>>. Acesso em: 06 jun 2008.

¹⁴³ Idéia que foi, a princípio, vetada pela Colômbia, e deve ser discutida novamente em breve. Ibidem.

¹⁴⁴ SEITENFUS, Ricardo. *De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz*. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf>. Acesso em: 14 ago 2007.

internacional – em especial após a estabilização da economia nacional, em anos recentes –, o Brasil se distingue, em suas relações exteriores, por um “caráter ecumênico e equilibrado”, o que se evidencia, em síntese, “através das trocas comerciais, das visitas presidenciais e dos acordos de cooperação”, bem como da importante “utilização da figura e do carisma presidencial na atuação diplomática do país”¹⁴⁵, através do exercício da chamada *diplomacia presidencial*.

Muito mais do que sinônimo de inúmeras viagens presidenciais ao exterior, esse modelo de ação externa representa uma atitude mais ativa do chefe de Estado na política externa. Opõe-se à chamada “diplomacia protocolar” ou “diplomacia burocrática-profissional” – ou seja, o procedimento pelo qual a política externa, conduzida pelo presidente, segue os objetivos produzidos por um corpo burocrático de especialistas.¹⁴⁶ A diplomacia presidencial tem se tornado bastante usual em tempos de globalização – até há poucos anos, as dificuldades de comunicação e de transporte dificultavam a participação direta dos chefes de Estado em assuntos internacionais, de modo que essa função era majoritariamente executada por agentes diplomáticos.

Essa postura mais incisiva no processo de formulação da política externa de um país por parte do chefe de Estado pode desagradar outros membros integrantes desse corpo burocrático, bem como membros do Poder Legislativo, pois dificulta ou impede sua participação em decisões nessa esfera.

Em termos de principiologia, a atual política externa brasileira, embora mantendo valores tradicionais propugnados pelo direito internacional, tem incorporado novos princípios e linhas de ação correspondentes. Trata-se, por exemplo, de aliar o clássico princípio da não-ingerência – cristalizado pela Constituição Federal do Brasil, de 1988 (CF/88), como um dos princípios regentes das relações internacionais do país – ao *princípio da não-indiferença*. Esse princípio caminha paralelamente a um sentimento de responsabilidade para com outros povos e países, que cruza fronteiras e atinge níveis regional e global; e às ações de diplomacia solidária.

¹⁴⁵ SEITENFUS, 2006, *op. cit.*

¹⁴⁶ A diplomacia presidencial realiza-se “sempre que o presidente agir de modo independente dessa ação protocolar de política externa”. PRETO, Alessandra Falcão. *O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação de política externa*. 2006. 101 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo: 2006. p. 8.

Nesse sentido, o compromisso assumido pelo Brasil de cooperar com o Haiti evidencia os valores preceituados e objetivos almejados pela atual política externa brasileira. Isso se depreende da leitura de diversos discursos proferidos por representantes do governo nos últimos anos: segundo o Presidente Lula,

Temos intensificado nosso *relacionamento com a América Central e o Caribe*. No Haiti, nossa participação na MINUSTAH evidencia a importância que concedemos à *solidariedade regional*. Os avanços democráticos e sociais indicam que estamos exercendo influência positiva na *recuperação da estabilidade do país*. (grifo nosso)¹⁴⁷

Em artigo publicado no jornal O Globo, o senador Saturnino Braga declara:

É importante, por tudo isso, prosseguir, e agora ajudar [o Haiti]. Qualquer ajuda pequena, para um país tão pobre, é muito importante. [...] um país que precisa muito e hoje olha para nós, brasileiros. Afonso Arinos uma vez disse que o Brasil não era forte na guerra mas o era na paz. Genial; é isso mesmo, *essa é a nossa vocação, a da justiça e do direito, a da paz*, desde Ruy Barbosa em Haia e Rio Branco no Itamaraty. Este respeito o Brasil conquistou e os seus soldados confirmaram no Haiti. (grifo nosso)¹⁴⁸

Por fim, segundo o Embaixador Celso Amorim,

A diplomacia brasileira pauta-se pelo *Princípio de não-ingerência* em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. O governo do Presidente Lula tem associado a esse Princípio básico uma *atitude* que descrevemos como de *“não-indiferença”*. Temos prestado nosso *apoio e solidariedade ativos em situações de crise*, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo. (grifo nosso)¹⁴⁹

A partir dos mesmos discursos, é possível concluir que a participação brasileira na MINUSTAH não é um fim por si só, mas um meio de consolidar as principais linhas de ação da política externa brasileira, permeadas pelos princípios que regem as relações internacionais do Brasil.

Vale notar, ainda, que as ações externas brasileiras têm se mostrado cada vez mais condizentes com a política interna nacional. O país tem se percebido como líder regional e uma das principais economias mundiais, e estende sua agenda

¹⁴⁷ BRASIL. Luiz Inácio Lula da Silva. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante discussão sobre temas de interesse global*, em Haia, em 11 de abril de 2008. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3281>. Acesso em: 15 jun 2008.

¹⁴⁸ BRAGA, Saturnino. Polifonia haitiana. *O Globo*, Rio de Janeiro, 20 fev 2006. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2777>. Acesso em: 15 jun 2008.

¹⁴⁹ BRASIL. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Luiz Nunes Amorim, na abertura da XXXV Assembléia Geral da OEA, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=05-0114>>. Acesso em: 05 jun 2008.

interna para âmbito externo. Diante disso, objetivos que antes eram tema de política doméstica, passam a fazer parte da agenda da política externa brasileira: são iniciativas que visam à paz e à segurança; à erradicação da fome e miséria; ações voltadas para a saúde e o meio ambiente; e, em especial, a busca incessante pelo desenvolvimento – que deve dar-se de forma justa e igualitária.

Se antes o Brasil visava à consolidação do desenvolvimento nacional por meio de suas ações externas, atualmente o país tem se empenhado em criar condições para o desenvolvimento de outros países, em especial a nível regional, mas também globalmente. Temas que antes pertenciam à esfera da política interna nacional, têm se estendido para a atuação internacional do Brasil, em uma postura humanista e solidária.

Essas mudanças se evidenciam por meio das ações de cooperação internacional que o país opera ou nas quais participa, em diversas modalidades, direcionadas aos países em desenvolvimento e principalmente aos PMA. Neste contexto se insere a cooperação brasileira com o Haiti.

Os *failing states*, como o Haiti, impescindem atualmente da cooperação internacional para superarem suas crises. Há a necessidade de se buscar soluções contínuas para a superação de crises internas, que têm reflexos em âmbito externo. São situações que não serão revertidas através de uma política intermitente, que intercala períodos de ação com períodos de omissão, em termos de cooperação militar e ajuda humanitária.

Diante disso, no primeiro semestre de 2004, o Brasil decidiu aceitar o pedido de França e Estados Unidos – tutelado pelo CS/ONU – no sentido de integrar a força multinacional que estava sendo organizada com o fim de estabilizar o Haiti, exercendo, pela primeira vez, a liderança em uma operação de paz. O Brasil enviou, inicialmente, um contingente formado por 1200 militares, e assumiu o fundamental encargo de comandar militarmente a Missão.

A participação no processo de estabilização, reconstrução e viabilização do país caribenho evidencia essa reorientação da atuação externa brasileira, que, pautada pela não-indiferença, passou a considerar a solidariedade e a responsabilidade devidas para com os países em desenvolvimento e os PMA. Mesmo ciente de suas próprias necessidades, o Brasil tem destacado esforços não

só na seara militar, mas também em outras dimensões, como a social e técnica¹⁵⁰, para assistir a população haitiana, e tem se empenhado em chamar a atenção da comunidade internacional para as necessidades do Haiti.¹⁵¹

São emblemáticas as ações brasileiras em direção ao Haiti, a tal ponto que o Embaixador Igor Kipman considera a MINUSTAH como “um novo paradigma de operações de paz, que o Brasil vem tentando imprimir”.¹⁵² A Missão, sob o comando do Brasil, tem apresentado importantes resultados, reconhecidos mundialmente, para o Haiti e para os países participantes.¹⁵³ Entretanto, no sentido de esclarecer a decisão brasileira de integrar a MINUSTAH, faz-se necessário, ainda, um exame das razões que motivaram a participação e a liderança brasileira na Missão da ONU, bem como as metas almejadas pelo país quando dessa decisão.

2.2. A decisão de integrar a MINUSTAH

A participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti ilustra sobremaneira diversos interesses e características da política externa brasileira. Existe, fundamentalmente, uma motivação subjetiva, de caráter solidário e humanista, no sentido de proporcionar ao Haiti paz, segurança e estabilidade, indispensáveis ao desenvolvimento do Estado e ao estabelecimento de condições de vida dignas à população haitiana.

O mandato conferido pela sociedade internacional, segundo o Presidente Lula, “coincide com as causas que, no Brasil, defendemos”. Trata-se de promover a paz e o desenvolvimento, que representam, ao mesmo tempo, princípios e objetivos

¹⁵⁰ Através de ações de cooperação em âmbito civil. Trata-se de projetos bilaterais ou trilaterais – realizados em parceria com países como Argentina, Canadá e Espanha, ou com organizações multilaterais, como a OEA ou o Banco Mundial – nas áreas de educação, saúde, nutrição, produção agrícola, segurança cidadã, água e saneamento, luta contra a violência de gênero etc. A participação do Brasil é viabilizada por meio da Agência Brasileira de Cooperação e conta com o apoio de diversos Ministérios e de outros organismos nacionais, como a EMBRAPA, o SEBRAE, o SENAI e fundações, como FIOCRUZ e Farmanguinhos. V. sítio eletrônico da Agência Brasileira de Cooperação. – ABC. Disponível em: <www.abc.gov.br>. Acesso em: 16 abr 2008.

¹⁵¹ Segundo o Presidente Lula, “é fundamental que a comunidade internacional mobilize recursos para seguir apoiando a recuperação e o desenvolvimento do Haiti”. BRASIL, *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante discussão sobre temas de interesse global*, em Haia, em 11 de abril de 2008. *op. cit.*

¹⁵² KIPMAN, 2007, *op. cit.*

¹⁵³ V. capítulo 3 do presente trabalho.

buscados internamente pelo Brasil e, por meio da atual política externa brasileira, transpostos para o âmbito internacional.¹⁵⁴

A distinção entre a elaboração e a execução de decisões de política externa corresponde a uma comparação entre o discurso e a práxis das ações internacionais de um país. Dessa forma, através de uma análise indutiva, a avaliação da participação do Brasil na MINUSTAH tem o condão de ilustrar importantes características da atual política externa brasileira.

2.2.1. O processo decisório

À primeira vista, a decisão brasileira de cooperar com o Haiti parece, segundo Eugenio Diniz, “uma decorrência direta, linear, consistente, de um objetivo geral da política externa brasileira”.¹⁵⁵ Essa afirmação, no entanto, enseja questionamentos. Em que consiste esse objetivo geral? Que elementos foram considerados, quando do processo decisório que levou o Brasil a participar da MINUSTAH? Trata-se de um caso isolado, decorrente de elementos circunstanciais, ou de uma nova tendência da política externa brasileira? E, por fim, quais as conseqüências da ação brasileira no Haiti?

A decisão em política externa – como em outras esferas de domínio humano, inerentemente complexo – tende a ser heterogênea e multifatorial. Diante disso, como destaca Seitenfus, “inexiste modelo analítico ideal que possa ser aplicado à totalidade das decisões em política externa, a qual resulta de um somatório de condições que impõe maleabilidade ao observador.” Entretanto, o itinerário de uma decisão em política externa pode ser explicado com base em algumas precondições: “a decisão é racional, fundada numa clara percepção do interesse nacional, tomada por um dirigente supremo, que age solitariamente com total conhecimento da causa”.¹⁵⁶

Jean-Baptiste Duroselle destaca que uma decisão de política externa pode ser composta por “objetivos de poder, de riqueza, de prestígio, e de conquista

¹⁵⁴ BRASIL. Luiz Inácio Lula da Silva. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti, na Base Aérea de Brasília, em 31 de maio de 2004. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 94, 1º semestre de 2004. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, 2004. p. 140.

¹⁵⁵ DINIZ, *op. cit.*, p. 92.

¹⁵⁶ SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2004. p. 98-99.

ideológica”. O processo decisório dificilmente pode, portanto, ser consubstanciado em uma fórmula matemática.¹⁵⁷

Duroselle esclarece, ainda, que a “decisão, para todo homem, situa-se na confluência da finalidade e da causalidade”. E homem “que detém o poder real” (ou seja, o responsável pelas decisões de política externa de um país), “encontra-se exatamente na mesma situação que o cidadão comum”, ainda que, evidentemente, “com uma enorme diferença de escala e de ambições e nos perigos e na aquisição de meios”.¹⁵⁸

Na prática, significa que “*o indivíduo pode, em certa medida, moldar o futuro*” (grifo do autor).¹⁵⁹ Daí a importância dos Chefes de Estado e de seus plenipotenciários, em especial no tocante a questões de política externa – que acarretam conseqüências não só em âmbito nacional, mas também regional e, muitas vezes, global.¹⁶⁰

Podem-se agregar ainda, a essa complicada equação que é o processo decisório em política externa, alguns aspectos abordados em economia, através da *psicologia do risco*, que considera, além dos valores já mencionados, os valores psicológicos e as probabilidades subjetivas. Essa teoria contrapõe-se à Teoria dos Jogos¹⁶¹, de Morgenstern e Naumann, e pode ser definida como “paradoxo de Allais”.¹⁶²

Entretanto, o problema em se aplicar uma teoria econômica para analisar questões de política externa resulta do fato de que as escolhas neste âmbito devem

¹⁵⁷ DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá* – teoria das relações internacionais. São Paulo: Editora UnB/Imprensa Oficial, 1992, p. 222.

¹⁵⁸ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 221.

¹⁶⁰ Segundo DUROSELLE, “como encontrar uma unidade que poderia se relacionar com elementos tão diferentes, em que alguns – o prestígio, a ideologia – não parecem quantificáveis? E como falar de uma escolha racional entre elas?”. *Ibidem*, p. 222.

¹⁶¹ “Esta teoria, cujas bases foram elaboradas no quadro do estudo do comportamento econômico [...] é largamente utilizada em numerosos domínios das relações sociais, que implicam o confronto de jogadores. Ela assenta num postulado de *escolha racional*, segundo o qual cada jogador estabelece, a propósito das possibilidades de escolha que se lhe oferecem, uma lista de preferência transitiva e escolhe a possibilidade que ‘maximiza’ os seus interesses”. (grifo nosso). BRAILLARD, Philippe (org.). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1990. p. 184 a 186.

¹⁶² Maurice Allais foi um dos principais estudiosos da “psicologia do risco”. Segundo o autor, “[...] mesmo para um homem racional, a dependência entre o valor ‘V’ e os ganhos ‘G’ tem, em geral, uma forma muito mais complexa”. *Apud* Duroselle, *op. cit.*, p. 222. Explica Duroselle: “Para Allais, a racionalidade pode ser definida de duas maneiras: seja de modo abstrato, por referência ao critério geral utilizado nas ciências sociais de não contradição consigo mesmo, critério que implica a coerência de fins pretendidos e o emprego de meios apropriados para alcançá-los; seja experimentalmente, pela observação do que fazem as pessoas que nos fazem pensar que agem de maneira racional”. *Ibidem*, p. 222-223.

ser *éticas* e não necessariamente racionais. Não se trata, portanto, tão-somente de uma maximização dos recursos, sejam eles materiais ou psicológicos. Duroselle considera, então, que o estudo de uma decisão de política externa deve partir do “segundo termo do dilema de Maurice Allais”, ou seja, a observação do que fazem aquelas pessoas que, temos razão de acreditar, se conduzem racionalmente”.¹⁶³

A decisão em política externa nem sempre será unânime; pelo contrário, muitas vezes se trata de uma decisão pessoal (normalmente, do chefe de Estado), e dificilmente agradará a todos os envolvidos – seja aos que terão de executá-la; seja àqueles que serão afetados por ela, direta ou indiretamente. Ainda assim, importa que ela seja “boa”, ou seja, deve gerar “resultados produtivos e duradouros”. São justamente suas possíveis conseqüências o que a imbuí de enorme responsabilidade.¹⁶⁴

Diante disso, ainda que a decisão se dê unilateralmente, o chamado “chefe” (quem assume a responsabilidade pela decisão) estará sempre cercado por uma equipe de peritos “escolhidos” (especialistas em política externa ou no assunto em questão). Em governos de tipo ocidental, logo abaixo está o Parlamento, que, além da responsabilidade de representar a população, detém – ao menos em um Estado democrático – uma considerável parcela de poder no que tange a decisões de política interna ou externa. Por fim, há ainda uma equipe de “peritos acessíveis”; não-oficial, mas não menos importante no processo. Trata-se de grupos que impõem algum argumento considerável, ou algum tipo de pressão relevante capaz de influenciar a decisão. Destacam-se, dentre eles, a imprensa e a sociedade civil.¹⁶⁵

O processo decisório em política externa mostra-se particularmente complexo por envolver fatores internos e externos. O “liame entre os condicionantes nacionais [...] e os interesses transnacionais [...] criam coniventes redes de influência que modelam e orientam as decisões em política externa”.¹⁶⁶ Assim, a decisão nesse âmbito deve corresponder aos interesses nacionais, mas, também, adequar-se ao plano externo, antecipando, na medida do possível, suas prováveis implicações para a inserção do ator no sistema internacional.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 223-224.

¹⁶⁴ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹⁶⁵ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹⁶⁶ SEITENFUS, 2004, *op. cit.*, p. 98-102 *passim*. O autor ressalta que “a grande diversidade do número de condicionantes internos que concorrem para a formulação da política exterior de um Estado encontra eco na formidável complexidade internacional, que implica grande variedade de situações e dilemas”. *Ibidem*, p. 98.

Dessa forma, ao contextualizar a decisão de participar da MINUSTAH no quadro geral da evolução da política externa brasileira, tem-se uma visão diferente das razões que levaram o governo brasileiro a tomá-la.

O processo decisório responsável pela participação do Brasil na missão de paz da ONU no Haiti deu-se de forma bastante peculiar. A decisão tem sido considerada um verdadeiro exemplo de *diplomacia presidencial*.

Essa postura mais incisiva no processo de formulação da política externa de um país por parte de seu chefe de Estado pode desagradar outros membros integrantes do corpo burocrático. Nesse sentido, o primeiro desafio a ser enfrentado pela participação do Brasil na MINUSTAH se deu em âmbito interno. A decisão foi tomada diretamente pelo Presidente Lula, sem consulta prévia ao Congresso nacional. Vale destacar, entretanto, que o processo decisório se deu de forma democrática, pois realizada “segundo os canais pertinentes”. Sua particularidade – e raiz de parte das críticas à decisão pelo Congresso nacional – reside no fato de ter sido “uma decisão claramente hierárquica, de cima para baixo (*top-down*)”.¹⁶⁷

De todo modo, já se discutia, em âmbito diplomático, a presença brasileira na Missão da ONU no Haiti. França e Estados Unidos insistiam que o Brasil participasse da Missão e comandasse sua vertente militar. O assunto estava sendo analisado em diversas esferas – na administração federal; no Ministério da Defesa; no Itamaraty.

Enquanto os debates se davam nas representações brasileiras no exterior, uma conversa telefônica definiu a questão, resultando nesse importante compromisso assumido pelo Brasil. Em um telefonema entre o Presidente Lula e o então presidente da França, Jacques Chirac, este questionou insistentemente sobre o envio, por parte do Brasil, de tropas e do comandante militar para a força de paz que estava sendo criada para atuar no Haiti.¹⁶⁸

Assim, conforme relata o Embaixador Igor Kipman:

[...] quase que sem saber o que estava fazendo, quase que sem a intenção, sem a noção da dimensão da tarefa que estava assumindo, o Brasil concordou em assumir a liderança da vertente militar de uma operação de paz no Haiti, e a condução, digamos, até um pouco política da missão [...] que viria a ser criada pelo Conselho de Segurança.¹⁶⁹

¹⁶⁷ DINIZ, *op. cit.*, p. 91.

¹⁶⁸ KIPMAN, 2007, *op. cit.*

¹⁶⁹ *Ibidem*.

Lula comprometeu-se, a princípio, com o envio de um contingente de 1100 militares, e em assumir o comando militar da Missão. No momento, o chanceler brasileiro, Celso Amorim, estava em viagem diplomática na Índia. “Fomos todos – todas as pessoas envolvidas – colhidos de surpresa”, diz Kipman, então Chefe da Divisão do Caribe (atual Embaixador do Brasil no Haiti). “Tampouco as Forças Armadas estavam, naquele momento, preparadas para isso”.¹⁷⁰

A partir de então, o Itamaraty e o Exército brasileiro começaram a se organizar para a participação do país na MINUSTAH. “Havia providências em todas as frentes, em especial a militar, mas também uma parte diplomática, e, principalmente, dificuldades de convencimento da opinião pública”. No momento, “a missão do Itamaraty no Haiti consistia em um diplomata acompanhando os acontecimentos”; era necessário adequar a estrutura dessa representação para a dimensão da incumbência aceita pelo Brasil. Em âmbito militar, “a primeira providência era conseguir a autorização do Congresso, onde tivemos inicialmente algumas dificuldades”.¹⁷¹

A participação do Brasil no Haiti teve de enfrentar divergências de opinião por parte de diversos intelectuais, legisladores, líderes sindicais e parlamentares. A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional declarou-se “frontalmente contrári[a]” ao envio de tropas brasileiras ao Haiti.¹⁷² Um manifesto de oposição à participação brasileira na Missão foi lançado, em abril de 2004, por um grupo que incluía “membros do PT, como Markus Sokol, Cristovam Buarque, Ivan Valente (deputado federal, São Paulo) e Maninha (deputada federal, Distrito Federal), [pelo] sociólogo Emir Sader e [pelo] professor Plínio de Arruda Sampaio, além de representantes da CUT (Central Única de Trabalhadores) e do MST (Movimento Sem-Terra)”.¹⁷³ O grupo alegava que a MINUSTAH se converteria em uma força de ocupação, ameaçando a soberania do país caribenho.¹⁷⁴ Existiam, ainda, posicionamentos no sentido de que a decisão brasileira seguia um “jogo de

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² V. <www.camara.gov.br/sileg/integras/219036.pdf>. Acesso em: 06 jun 2008.

¹⁷³ GAUTHIER, Amelie; SOUSA, Sarah J. *Brasil en Haití: El debate respecto a la misión de paz*. 2006. Disponível em: <www.fride.org>. Acesso em: 11 jun 2008.

¹⁷⁴ CENTRO de Mídia Independente. *Manifesto da Campanha: Não ao envio de tropas do Brasil ao Haiti*, 8 abr 2004. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2004/04/277171.shtml>>. Acesso em: 11 jun 2008.

interesses estadunidenses” e demonstrava a legitimação, por parte do Brasil, ao golpe de Estado que derrubou o presidente Aristide.¹⁷⁵

No Congresso Nacional, levantaram-se vozes contrárias – umas argumentavam que havia outras prioridades para o dispêndio desse montante de dinheiro público; outras lembravam o insucesso das diversas missões enviadas anteriormente ao Haiti. Por dever de ofício, os parlamentares governistas apoiavam a decisão.

Por fim, após manifestação do Ministro da Defesa, obteve-se a autorização necessária para o envio de 1200 militares à Missão.¹⁷⁶ O Decreto Legislativo n. 207, de 19 de maio de 2004, autorizou o envio de contingente brasileiro para a MINUSTAH. Assim, nas palavras do Presidente Lula, “nosso compromisso com a paz e o desenvolvimento de um país irmão também foi traduzido pelo Congresso Nacional, que reconheceu a importância desse momento ao aprovar o envio de tropas brasileiras para o Haiti.”¹⁷⁷

A participação brasileira na MINUSTAH, portanto, se deve em primeiro lugar a um novo posicionamento de política externa, adotado pelo Presidente Lula. Vale ressaltar que, durante a crise enfrentada pelo Haiti após a primeira renúncia do presidente Aristide (1994), o Brasil “se absteve de prestar socorro ao Haiti”.¹⁷⁸⁻¹⁷⁹ À época, o país era presidido por Itamar Franco. O Ministério das Relações Exteriores estava a cargo do chanceler Celso Amorim, também Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, o que nos leva a considerar que a atual decisão de intervir no Haiti foi tomada sob uma forte participação presidencial.¹⁸⁰

Como se vê,

O presidente pode receber conselhos de especialista de política externa, mas suas escolhas em decisões de política externa são em última análise formadas por: suas próprias preferências, que podem ter origem em experiências anteriores no Executivo; pelo grau em que ele se julga conhecedor e competente em questões de política

¹⁷⁵ Crítica de Jorge Zaverucha, professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e pesquisador do CNPq. ZAVERUCHA, Jorge. *O Brasil no Haiti e o Haiti no Brasil*. jul 2004. Disponível em: <<http://www.resdal.org/haiti/haiti-crisis-zaverucha.html>> *Apud* GAUTHIER; SOUSA, *op. cit.*

¹⁷⁶ KIPMAN, 2007, *op. cit.*

¹⁷⁷ BRASIL, 2004, *op. cit.*

¹⁷⁸ SEITENFUS, *Le Sud devient le Nord: fondements stratégiques de l'actuelle diplomatie brésilienne. Op. cit.*

¹⁷⁹ Na ocasião, o país alegou que não participaria de uma missão de paz constituída sob o Cap. VII da Carta da ONU. A MINUSTAH, porém, também está baseada nas regras do Cap. VII. A respeito dessa aparente mudança de posicionamento, v. item 2.2.2 a seguir.

¹⁸⁰ SEITENFUS, *Le Sud devient le Nord: fondements stratégiques de l'actuelle diplomatie brésilienne. Op. Cit.*

externa e segurança nacional; e por sua personalidade. Assim, cada presidente pode desenvolver um sistema de *policy-making* e um estilo de gerenciamento distinto.¹⁸¹

A cooperação brasileira com o Haiti, portanto, resulta de um quadro de características da atual política externa brasileira, conforme seus princípios, objetivos e estratégias de decisão e execução. De todo modo, para compreender a decisão brasileira faz-se primordial, ainda, uma análise das possíveis motivações que levaram o país a enviar tropas à MINUSTAH e a assumir o comando militar da Missão.

2.2.2. Motivações

A participação do Brasil na MINUSTAH pode ser explicada por diversas razões, de caráter objetivo ou subjetivo. Há, portanto, aquelas de cunho material – como a possibilidade de obtenção de um assento permanente no CS/ONU, ou a possibilidade de ganhos financeiros a partir do aprofundamento do vínculo comercial – e outras, abstratas ou imateriais – como o alcance de maior prestígio e fortalecimento do país enquanto liderança regional, ou o exercício da diplomacia solidária.

Se, por um lado, pautada em um princípio de solidariedade; por outro lado, a decisão brasileira de integrar a MINUSTAH pode ser compreendida com base em interesses objetivos pertinentes à política externa brasileira. O elenco de explicações possíveis para a decisão brasileira é tão vasto como o de críticas a essa decisão.

Nesse sentido, na abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, o chanceler Celso Amorim discursou a respeito da decisão brasileira de participar da Missão:

O Brasil aceitou enviar tropas e assumir o comando militar da Minustah (Mission des Nations Unies pour la stabilization (*sic*) en Haiti) em primeiro lugar por tratar-se de uma *operação decidida pelo Conselho de Segurança*, único órgão com legitimidade para determinar a presença de tropas estrangeiras em um país soberano. Também nos animou o natural *sentimento de solidariedade regional, e afinidades de natureza cultural e étnica* que justificam um maior envolvimento de países da América Latina e do Caribe no Haiti. O Brasil sempre buscou estabelecer pontes para a *retomada do diálogo* entre o Haiti e os países da região, muito especialmente os países do Caribe.

¹⁸¹ PRETO, *op. cit.*, p. 75-76.

[...] Por isso também defendemos a presença da ONU no Haiti, e defendemos que essa presença se caracterizasse por um *forte componente latino-americano e caribenho*. (grifo nosso)¹⁸²

Com o intuito de delinear as implicações da participação do Brasil na MINUSTAH, procede-se, a seguir, a uma análise de algumas das justificativas mais debatidas – em âmbito político, militar, diplomático, acadêmico, pela mídia e pela opinião pública em geral – no que tange à tentativa de se explicar as razões que motivaram essa importante decisão brasileira de política externa.

Em âmbito ideológico, o principal elemento a ser considerado é o fato de a intervenção consubstanciada pela MINUSTAH ser uma decisão multilateral e legitimada pela comunidade internacional. O respeito ao multilateralismo representa a democratização do sistema internacional, viabilizando a concretização dos interesses da maioria. A política externa brasileira pauta suas ações no respeito aos preceitos do Direito Internacional, na tentativa de solução pacífica e negociada de conflitos, e no multilateralismo.

Nesse sentido, o Brasil condenou a invasão no Iraque liderada por tropas norte-americanas¹⁸³, medida unilateral, que não levou em conta a posição da maior parte dos países e opinião pública mundial¹⁸⁴ e foi considerada ilegítima, por não ter sido aprovada pelo CS/ONU. Ao contrário, a missão no Haiti foi aprovada e constituída por Resolução do Conselho, respeitando o multilateralismo e o direito internacional, conforme declara o Presidente Lula:

As Nações Unidas são o melhor instrumento para enfrentar os desafios do mundo de hoje. É no exercício da diplomacia multilateral que encontramos os meios de promover a paz e o desenvolvimento. A participação do Brasil, em conjunto com outros países da América Latina e do Caribe, na Missão de Estabilização no Haiti simboliza nosso empenho de (*sic*) fortalecer o multilateralismo. No Haiti, estamos mostrando que a paz e a estabilidade se constroem com a democracia e o desenvolvimento social.¹⁸⁵

¹⁸² BRASIL. Celso Luiz Nunes Amorim. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em Brasília, em 23 de maio de 2006. In: MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 98, 1º semestre de 2006.

¹⁸³ Em 2003, sob a alegação de existência de armas de destruição em massa no Iraque, os Estados Unidos invadiram o país, em ação constituída por tropas norte-americanas, britânicas e australianas.

¹⁸⁴ Segundo Seitenfus, o pós-Guerra Fria prenunciava um fortalecimento do multilateralismo e do papel da ONU na solução de conflitos bélicos, mas essa esperança “frustrou-se com a marginalização do CS quando se tornou impossível uma solução consensual em março de 2003”, quando teve início o mais recente conflito no Iraque. SEITENFUS, 2004, *op. cit.*, p. 64-65.

¹⁸⁵ BRASIL. Luiz Inácio Lula da Silva. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate-Geral da 62ª Assembléia-Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 25 de setembro de 2007. Disponível em:

Por outro lado, há a discussão a respeito da participação do Brasil em uma operação de paz baseada no Capítulo VII da Carta da ONU. As operações de paz são classificadas como “operação de manutenção da paz”, ou “operação de imposição da paz”. As primeiras encontram embasamento legal nas normas do Cap. VI da Carta da ONU, intitulado “Solução Pacífica de Controvérsias”; enquanto que as demais se enquadram no Cap. VII, que se refere a “Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” – e autoriza o uso da força pelas tropas da missão de paz, caso necessário, para que tenha êxito no cumprimento de seu mandato.

O enquadramento legal da MINUSTAH como missão de imposição da paz, regida pelas normas do Cap. VII da Carta da ONU – ao invés de uma missão de manutenção da paz, sob o Cap. VI da Carta – é alvo de debate e aporta diversas conseqüências.¹⁸⁶

De modo geral, os países com histórico mais curto e menos relevante de participação em operações de paz, e os países com tradição de solução diplomática de conflitos internacionais – caso este do Brasil -, relutam em participar de uma Missão enquadrada no Cap. VII, seja por princípios, seja por insegurança e pelos riscos inerentes a esse tipo de operação. Outro fator contrário à participação em operações de imposição da paz é o risco maior a que estão sujeitas as tropas – o que influencia, portanto, inclusive a crítica da opinião pública.

Sob o comando brasileiro, a MINUSTAH ateu-se, a princípio, às regras do Cap. VI da Carta da ONU.¹⁸⁷ Entretanto, existia uma grande expectativa e pressão por parte da comunidade internacional, em especial dos Estados Unidos, no sentido de que as ações da Missão deveriam ser mais incisivas, pois não estariam logrando os resultados esperados. De fato, as operações de DDR e a pacificação das áreas

<http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3192>. Acesso em: 20 jun 2008.

¹⁸⁶ O complexo conjunto de tarefas que constituem uma missão de paz torna difícil uma definição que abarque todas as nuances da expressão (*peacekeeping operations*). Dessa forma, há quem conceitue a MINUSTAH como uma medida situada no “Capítulo Seis e Meio (6 ½)” da Carta da Organização das Nações Unidas – ou seja, um misto entre métodos tradicionais de solução pacífica de controvérsias, situados no Capítulo VI, e medidas mais vigorosas, autorizadas pelo Capítulo VII.

¹⁸⁷ De acordo com o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira (primeiro comandante militar da MINUSTAH), “houve demora da maior parte dos contingentes dos países envolvidos em perceber que a missão era efetivamente uma missão de imposição da paz, e não simplesmente [de] manutenção da paz. Tal demora resultou em postura das tropas por vezes classificada como tímida, por relutarem em usar a força além da autodefesa, em interpretação excessivamente conservadora das regras de engajamento”. PEREIRA, 2007, *op. cit.*

mais perigosas só se tornaram possíveis a partir da aplicação de medidas autorizadas pelo Cap. VII.

A relutância do Brasil em operar a participação em uma missão de imposição da paz vem de sua característica de resolver litígios pacificamente, e, ainda, de ter o princípio da não-ingerência como valor quase incondicional a reger suas relações internacionais.¹⁸⁸ Nesse sentido, vale ressaltar outra distinção entre os dois tipos de operação: enquanto que a missão de manutenção da paz deve ter o consentimento das partes envolvidas, a de imposição da paz estabelece uma situação nem sempre desejada por seu alvo, o que consistiria em uma ingerência – e, segundo posições mais radicais, até mesmo em uma ocupação.

Monica Hirst declara, ainda, que o enquadramento de uma missão – sob o Cap. VI ou VII da Carta da ONU – “poderia impactar na visão que os militares [participantes] têm de si mesmos e de seu papel dentro de seus próprios países”, no que se refere à atuação das Forças Armadas para lidar com problemas de segurança em âmbito doméstico.¹⁸⁹

O posicionamento brasileiro contrário às operações de imposição da paz motivou uma redução significativa da participação do país em operações de paz, a partir de 1989, “com a entrada em cena das operações de caráter impositivo, baseadas no Cap. VII da carta da ONU”, o que se deve ao fim da Guerra Fria. Com essa abstenção por parte do Brasil, diminuíram drasticamente as possibilidades de que o país viesse a integrar o CS/ONU como membro permanente. Diante disso, em anos recentes o Brasil passou a participar também em missões de imposição da paz, como é o caso da ação no Timor Leste, iniciada em 1999.¹⁹⁰

Esse redirecionamento brasileiro teve impacto na posição brasileira em relação ao Haiti. Na década de 1990, quando o CS/ONU votava resolução para intervir no país (Res. n. 940, de 31 de julho de 1994), o Brasil, na posição de membro rotativo do órgão, se absteve de votar, alegando que a Res. deveria basear-se nas regras do Cap. VI.

Nesse sentido, a decisão do Brasil de integrar a MINUSTAH poderia parecer contraditória. Conforme explica Diniz,

¹⁸⁸ Conforme se verá a seguir, recentemente o princípio da não-ingerência tem encontrado uma clivagem, que consiste no princípio da não-indiferença. V. p. 62-65, neste item.

¹⁸⁹ HIRST, *op. cit.*

¹⁹⁰ DINIZ, *op. cit.*, p. 96.

[...] embora o Brasil tenha votado a favor da Resolução 1.529, de 29 de fevereiro de 2004, que cria a [MIF], não aceitou participar dessa Força, aparentemente por considerar que a Resolução 1.529 teria estabelecido uma missão de imposição da paz (baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas): *o Brasil só aceitaria participar de uma missão de manutenção da paz* (supostamente baseada, portanto, no Capítulo VI da Carta), num momento posterior; esse momento posterior seria o estabelecido pela Resolução 1.542.¹⁹¹ (grifo nosso)

A fim de contornar possíveis críticas, o governo brasileiro tentou justificar a decisão alegando que não haveria

qualquer inconsistência: na Resolução 1.529, [pois] a referência ao fato de que o Conselho de Segurança está ‘agindo com base no Cap. VII’ da Carta é feita no preâmbulo da Resolução; já na Resolução 1.542, esta referência ao Cap. VII da Carta é feita apenas no parágrafo 7 – o que indicaria [...] que apenas esse parágrafo é baseado no Cap. VII, e não toda a Resolução 1.542; de acordo com essa interpretação, portanto, a MINUSTAH não estaria baseada no Cap. VII, e seria uma operação de manutenção da paz”.¹⁹²

Trata-se de uma manobra retórica para justificar uma contradição entre um discurso e uma decisão em sentido diverso, com inúmeras implicações práticas. Nesse mesmo empenho em conquistar a aceitação da Missão, encontra-se ainda a justificativa de que a decisão brasileira seria consistente com o esforço do país em resolver questões relacionadas a desenvolvimento, direitos humanos e democracia – como foi visto, não mais somente em âmbito doméstico, mas também em âmbito global.

Inúmeras críticas em relação à participação do Brasil na MINUSTAH resultam, ainda, da classificação da Missão enquanto *intervenção ou ingerência*¹⁹³, muitas vezes a partir de uma idéia equivocada ou deturpada desse conceito. Em primeiro lugar, vale notar que a ingerência “é um leque muito mais amplo do que esse fenômeno, unilateral e violento, que se poderia designar como *intervenção armada*”¹⁹⁴ A intervenção reveste-se por inúmeras modalidades, e consiste em qualquer ação externa que caracterize uma interferência na forma como um Estado ou país conduz suas ações internas ou internacionais.

¹⁹¹ Ibidem, *loc. cit.*

¹⁹² Ibidem, p. 92.

¹⁹³ Aqui consideramos os dois termos como sinônimos.

¹⁹⁴ SEITENFUS, Ricardo. Ingerência ou solidariedade? – dilemas da ordem internacional contemporânea. In: *São Paulo em perspectiva*, 16(2), 12-26, 2002. p. 14.

A atual presença estrangeira no Haiti não viola a soberania do país¹⁹⁵; pelo contrário, trata-se de uma *intervenção consentida*, pois *solicitada* pelo governo interino legítimo e *apoiada* pelo governo atual, eleito democraticamente pela população haitiana.¹⁹⁶ Este governo, aliás, constantemente reitera à comunidade internacional seu apelo para que continuem cooperando com o país.

A intervenção consubstanciada na MINUSTAH difere, portanto, de ocupações, invasões ou outro tipo de intervenções ilegais ou indesejadas. Além de legal – pois autorizada pelo atual governo haitiano, sendo este *de jure* e *de facto* – a intervenção é legítima, pois estabelecida e operacionalizada por meio de resoluções do CS/ONU. Por fim, a Missão da ONU pode ser compreendida enquanto *intervenção humanitária* e em um contexto de *não-indiferença* da comunidade internacional, consistindo em uma exceção à regra da não-intervenção. Todos esses elementos descaracterizam qualquer terminologia ou conotação negativa que venha a ser atribuída à MINUSTAH, evidenciando, ainda, seu caráter de missão de paz e ação humanitária.¹⁹⁷

Há, porém, posicionamentos que se opõem à simples idéia de intervenção ou ingerência, independentemente das circunstâncias. Essa preocupação não é vazia de embasamento teórico, e encontra respaldo legal. O *princípio da não-intervenção* – ou princípio da não-ingerência – consiste em um dos princípios clássicos do direito internacional, reconhecido universalmente e incorporado pela maioria dos Estados no rol de fundamentos que pautam suas relações internacionais. O Brasil se situa

¹⁹⁵ Mesmo para Tokatlian, que se opõe à Missão, ela não consiste em violação à soberania do Haiti: “De fato, as leis internacionais e a jurisprudência das Nações Unidas contemplam em determinadas circunstâncias que se rompa o princípio de soberania para salvaguardar a paz. Também se contempla a proteção dos Direitos Humanos”. A única divergência seria em relação à proteção e promoção da democracia – um dos objetivos da MINUSTAH –, não havendo, neste caso, nenhum precedente legal “a favor de intervir para proteger a democracia”. TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Intervención en Haití, misión frustrada*. Una crítica de América Latina. Disponível em: <www.fride.org>. Acesso em: 20 jun 2008.

¹⁹⁶ “De acordo com as atuais normas internacionais, assistência humanitária e de outros tipos por agências internacionais deveriam ser levadas a cabo atendendo à solicitação ou com a concordância do governo que detém soberania na área”. LYONS, Gene M; MASTANDUNO, Michael. Introduction – International intervention, state sovereignty, and the future of international society. In: _____ (eds). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. London: The Johns Hopkins University Press, 1995. p. 1

¹⁹⁷ Diante disso, parece mesmo desnecessário adentrar discussões de conceitos como *dever de ingerência* ou *intervenção humanitária* em relação à MINUSTAH, pois ainda que em alguns momentos a Missão não conte com apoio incondicional da população haitiana, está claro que não se trata de nenhuma *invasão* ou *ocupação*, e, sim, de uma *ação de cooperação*, legítima e solicitada.

neste quadro, tendo consolidado a não-intervenção em assuntos externos a nível constitucional.¹⁹⁸

A razão pelo qual a não-ingerência integrou, a princípio, os fundamentos das relações internacionais do Brasil – a saber, uma tentativa de assegurar que o país não sofresse algum tipo de intervenção estrangeira – tem dado lugar a novas e prementes preocupações. Trata-se do aumento de urgências de caráter social, econômico, político e, em especial, humanitário, pelo qual têm passado as populações de centenas de países, principalmente os PMA, cuja lista, elaborada pela ONU, contém atualmente quase 50 Estados – dentre os quais, o Haiti.

Às necessidades vivenciadas por esses países e seus indivíduos, o Brasil não pode fechar os olhos. Tais situações geram, automaticamente, um sentimento de humanidade e responsabilidade, que ultrapassa os limites do discurso baseado no interesse nacional. A retórica e as ações da política externa brasileira passam a se pautar em interesses que incluem, além da solidariedade – desinteressada por natureza –, a importância do multilateralismo e de maior inserção no sistema internacional, a fim de defender, em âmbitos regional e global, os interesses das nações menos favorecidas.

Isso se depreende das próprias palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em que explicita o princípio da não-indiferença como norteador das relações internacionais contemporâneas do Brasil:

Não aceitamos como fato consumado uma ordem internacional injusta [...]. Nossa atuação diplomática é fundada na defesa de Princípios, mas também na busca de resultados. Tem uma dimensão utópica sem deixar de ser pragmática. [...] Em um mundo globalizado e

¹⁹⁸ Art. 4º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - *não-intervenção*;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (grifo nosso). BRASIL, 1988, *op. cit.*

interdependente, nossa contribuição à paz e à democracia é determinada pelo *Princípio da Não-Indiferença*.¹⁹⁹ (grifo nosso)

Esse princípio tem história recente, que se contextualiza em âmbito africano. Com o fim da Segunda Guerra mundial, enquanto proliferavam as organizações internacionais, crescia a difusão da defesa dos direitos humanos pelo mundo. Diversos países africanos aproveitaram essa conjuntura para buscar sua independência. A incorporação desses países ao quadro da ONU desenhou uma característica interessante: a prevalência de países em desenvolvimento na organização.²⁰⁰

Com o intuito de assegurar seus valores e quaisquer manifestações futuras de ingerência por parte das potências mundiais, estabeleceu-se, em 1963, a Organização da Unidade Africana (OUA), aprovada na Etiópia, com base em paradigmas clássicos do direito internacional: “a igualdade soberana das Nações; a não ingerência nos assuntos internos dos Estados; e a livre-determinação dos povos”.²⁰¹

Esses paradigmas passam a ser repensados, entretanto, após significativas transformações ocorridas ao fim do século XX. Durante os últimos 60 anos, mais pessoas foram mortas em conflitos internos – em sua maioria, guerras civis – do que em guerras internacionais. A nova ordem mundial, multipolar e globalizada, carecia de novos princípios e paradigmas. Tornou-se necessária, portanto, a consagração de uma doutrina que ultrapasse a não-intervenção, insensível aos direitos humanos e às urgências dos novos tempos. A essa nova doutrina, dá-se o nome de *não-indiferença* (grifo nosso).²⁰²

Diante disso, a cooperação com o Haiti de fato não se justifica por nenhuma importância estratégica daquele país, mas por um “simbolismo do exemplo”, pois se trata de

¹⁹⁹ BRASIL. Luiz Inácio Lula da Silva. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Cerimônia de Formatura da Turma “Celso Furtado” do Instituto Rio Branco*, 2005. Disponível em: <<http://www.aeconomiadobrasil.com.br/artigo.php?artigo=161>>. Acesso em: 13 jun 2008.

²⁰⁰ SEITENFUS; Ricardo; ZANELLA; Cristine; MARQUES, Pâmela. O direito internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, Brasília, jul-dez 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 06 jun 2008.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Esse princípio “tem suas raízes no conhecimento popular africano que afirma não ser possível desviar os olhos enquanto a casa de um vizinho está em chamas”. Ibidem.

uma das situações, do ponto de vista humano, das mais dramáticas que nós temos na atualidade e ao lado da nossa porta; e não somente como vizinhos, mas como irmãos, porque os haitianos, muitos deles forçados, obrigados a sair da África, alguns aportaram no Haiti e outros aportaram no Brasil – isso era o acaso do navio negreiro, que fazia com que os africanos se transformassem em haitianos ou baianos.²⁰³

Dessa forma, a solidariedade deve “ir além da [solidariedade] entre os homens e as mulheres; deve ser também essa solidariedade histórica que nós temos com o Haiti”.²⁰⁴

A institucionalização do princípio da não-indiferença não consiste em ignorar os fundamentos da soberania; “mas que, sim, ele deve passar por uma profunda resignificação. [...] Isto implica em que a justificativa para a inviolabilidade de um Estado não se deve mais dar pela eficácia de uma imposição legalmente aceita – e jamais contestada – de Soberania.” Trata-se de defender os direitos à vida e dignidade da pessoa humana com mais intensidade do que os direitos do Estado.²⁰⁵

Existe, ainda, a questão de responsabilidade do Estado. O dever de resguardo dos indivíduos, em termos de garantia da segurança, paz e defesa dos direitos humanos, se já foi considerada uma obrigação nacional, tem ultrapassado fronteiras, convertendo-se, recentemente, em uma questão de humanidade. Na esteira do princípio da não-indiferença e agindo por meio de ações de cooperação ou de diplomacia solidária²⁰⁶, os Estados são responsáveis também a nível regional e global. Isso fundamenta a presença brasileira no Haiti. De acordo com o Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim:

O Brasil tem responsabilidade junto ao Haiti? Tem responsabilidade junto à América Latina? Se tem, tem que cumprir essas responsabilidades e participar destas ações de natureza humanitária.²⁰⁷

²⁰³ SEITENFUS, Ricardo Abertura do Seminário Brasil-Haiti. In: SEMINÁRIO Brasil-Haiti, *op. cit.*

²⁰⁴ *Ibidem.*

²⁰⁵ *Ibidem.*

²⁰⁶ A diplomacia solidária confunde-se, por vezes, com o próprio conceito de solidariedade, por partir desse conceito. Consiste em um princípio – e na consubstanciação desse princípio – que motiva a participação de um Estado, de forma desinteressada e movido apenas por um sentimento de responsabilidade e humanidade, em uma ação coletiva internacional, legitimada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, para a solução de um conflito interno ou internacional. É o caso da participação do Brasil na MINUSTAH ou no Timor Leste. V. SEITENFUS, Ricardo. *Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea*. Disponível em: <www.seitenfus.com.br>. Acesso em: 31 maio 2008.

²⁰⁷ GARCEZ, Bruno. Brasil não tem prazo para sair do Haiti, diz Jobim. *BBC Brasil*, 28 de maio de 2008. Disponível em: <www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/05/080528_visitajobimhaiti_bg.shtml>. Acesso em: 04 jun 2008.

Diante disso, a cooperação brasileira no Haiti supera o âmbito militar. Conforme já foi mencionado, o Brasil executa, atualmente, inúmeros processos de cooperação técnica no país caribenho, sob diversas modalidades. A própria força militar da MINUSTAH tem desempenhado também ações de caráter humanitário, como: distribuição de alimentos e medicamentos; reconstrução de ruas e construção de obras públicas; promoção de assistência médica e odontológica; desobstrução de vias públicas, por meio da remoção de lixo e carcaças das ruas; e projetos de saneamento, projetos educacionais e culturais.

Assim, no mesmo espírito da decisão brasileira de participar da MINUSTAH, encontra-se o envolvimento em projetos de cooperação em âmbito civil, bem como outras participações recentes do Brasil em operações de paz. Imbuído do mesmo sentimento de responsabilidade e não-indiferença, em julho de 2004, o Brasil participou da Conferência de Doadores para o Haiti, promovida em Washington²⁰⁸:

Nesse fórum, a delegação brasileira reafirmaria o desejo do Governo de apoiar o esforço de reconstrução e recuperação sócio-econômica e institucional do Haiti e assumiria o compromisso de realizar, no curto prazo, missão de avaliação para definir possíveis projetos de cooperação. Por não ser o país ainda doador de recursos financeiros, nos termos estipulados pela Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – ODA, a delegação brasileira ofereceu apoio em termos de *cooperação técnica*, no entendimento de ser tal contribuição o instrumento mais adequado para proporcionar pronta resposta ao quadro de carências exacerbadas gerado pela crise haitiana. (grifo nosso)²⁰⁹

O atendimento, por parte do Brasil, ao chamado para cooperar com o Haiti, que vive atualmente em condições deploráveis após décadas de crises políticas – e suas conseqüências econômicas e sociais –, é inovador, por suas motivações e operações realizadas. Reflete a reorientação da atuação externa brasileira, que considera a necessidade de contribuir, na medida de nossas possibilidades, e com os recursos de que o país dispõe, com o desenvolvimento da comunidade internacional.

Na tentativa de explicar a participação do Brasil na MINUSTAH encontram-se, ainda – em contraposição às motivações de cunho ideológico ou principiológico –

²⁰⁸ São países doadores, no âmbito da Convenção: Canadá, França, Alemanha, Japão, Espanha, Suécia e Estados Unidos. Há, ainda, as organizações doadoras: Banco Mundial, Comissão Européia, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura.

²⁰⁹ VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana - A cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. FUNAG: Brasília, 2007. p. 17.

razões de cunho material. Dentre as mais discutidas, está a busca do Brasil pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, com o intuito de pertencer ao “seleto grupo de Estados-Membros com assento permanente”.²¹⁰

O próprio Presidente Lula, em discurso recente, demonstrou vínculo entre a participação na MINUSTAH e a luta do país pela reforma da ONU:

O Brasil está disposto a atuar sem arrogância, sem megalomania, sem pretensões hegemônicas, mas com o sentimento de que somos um grande país e que temos o que dizer ao mundo. Por essa razão, estamos presentes na estabilização do Haiti. Por essa razão, aspiramos a reformar a ONU e seus mecanismos de segurança coletiva.²¹¹

Para tanto, a política externa brasileira tem como uma de suas principais metas a reforma do Conselho de Segurança da ONU, ampliando o número de membros permanentes, de modo que o país venha a integrar esse rol. De fato, uma das principais inquietações do mundo internacional contemporâneo reside na necessidade de reforma da ONU, em especial de seu órgão executivo, o Conselho de Segurança.²¹² As propostas de reforma do CS/ONU inserem-se num propósito de dotar o órgão de maior legitimidade e representatividade.²¹³

Ora, a estrutura da ONU foi estabelecida em 1945 – em um cenário internacional totalmente diverso –, e pouco mudou desde então, o que configura um anacronismo em relação à configuração atual do sistema internacional.²¹⁴ Conforme relata Seitenfus:

Formatada fielmente à manifestação das forças que emergiram da Segunda Guerra Mundial, a ONU é estruturada em relações de poder distantes da atual realidade. A dicotomia entre o novo tempo e

²¹⁰ SEITENFUS, 2006, *op. cit.*

²¹¹ BRASIL. Luiz Inácio Lula da Silva. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata*, Brasília, DF, 29 abr 2008. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3298>. Acesso em: 15 jun 2008.

²¹² “[...] a nova realidade [pós-Guerra Fria] coloca a questão da organização das relações internacionais e das possibilidades de uma eventual reforma de seu maior instrumento multilateral, ou seja, da Organização das Nações Unidas”. SEITENFUS, 2004, *op. cit.*, p. 249.

²¹³ Seitenfus ressalta a importância de que “as reformas não diminuam ainda mais o grau de eficácia da organização”. *Ibidem, loc. cit.*

²¹⁴ O sistema internacional contemporâneo, em síntese, encontra-se sob hegemonia unipolar dos Estados Unidos; há potências hegemônicas em âmbito regional, ou potências que exercem hegemonia em alguma área específica – militar; econômica; política. Mas a verdadeira potência hegemônica global são os EUA. O sistema caracteriza-se, ainda, pela formação de processos de integração, em especial em esfera econômica, a fim de reunir países com características e interesses semelhantes para fazer frente aos desafios impostos pela globalização (em termos de economia e segurança internacional, por exemplo); e, em especial, pela luta contra o terrorismo e contra ameaças à segurança internacional – regional e global – o que se deve em grande parte aos atentados terroristas promovidos pela Al Qaeda nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001.

o velho modelo, não em termos de idade, mas de estrutura, leva muitas vezes a apregoarem modificações profundas na Organização das Nações Unidas.²¹⁵

Diante disso, há um grande número de países, em sua maioria, países em desenvolvimento, pleiteando a reforma da organização. Existem ainda potências que, à ocasião do estabelecimento do Conselho de Segurança – ou seja, da distribuição de “poder” decorrente do fim da Segunda Guerra Mundial aos seus vencedores – não foram contemplados, tais como a Alemanha e o Japão.

Nesse contexto, portanto, se insere um dos principais argumentos para a participação do Brasil na MINUSTAH: colaborar na obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A convergência entre esse objetivo, um dos principais da atual agenda da política externa, e a atuação no Haiti, reside em demonstrar a capacidade da força militar brasileira, essencial para o trabalho que desempenharia caso integrasse o órgão.

Consciente de que não possui destaque no sistema internacional o suficiente para encabeçar individualmente uma proposta de reforma do CS/ONU, o Brasil apresenta uma proposta conjunta, através do intitulado G4 – grupo de países constituído por Brasil, Alemanha, Índia e Japão. Em síntese, trata-se de ampliar para 25 o número de membros, dos quais 11 seriam permanentes: os atuais, os países do G4 e mais dois países africanos.

A intenção brasileira de ampliar o grupo dos membros permanentes e integrá-lo se intensificou a partir da redemocratização do país (1985). Desde então, o Brasil tem buscado maior participação em sistemas multilaterais, como forma de aumentar seu poder de barganha e sua inserção ativa no sistema internacional. Além disso, a presença no Haiti, bem como a participação em outras missões de paz, mostra o caráter pacificador do país e seu preparo diplomático, militar e estratégico.

Dessa forma, inúmeras ações de política externa multilateral do Brasil são tomadas visando a esse objetivo, como a participação ativa em foros regionais e globais (como a OMC) e a participação em operações de paz. Individualmente ou em grupo, o país deve mostrar que está à altura dos desafios atuais enfrentados pelo sistema internacional. Nesse contexto, tem se dedicado à participação em

²¹⁵ SEITENFUS, 2004, *op. cit.*, p. 249.

diversas missões de paz tuteladas pela ONU, constituindo o 14º principal contribuinte desse tipo de operação.²¹⁶

A proposta brasileira de reforma do Conselho de Segurança, que implica no seu ingresso como membro permanente, apesar de contar com apoio de diversos países (inclusive alguns dos membros permanentes), esbarra no interesse de outros Estados. A título de exemplo, os Estados Unidos, primeiramente contrários a qualquer modificação do sistema, recentemente manifestaram apoio a uma eventual reforma. Entretanto, somente aceitariam o Japão como novo membro permanente.²¹⁷

Em solo latino-americano, a adversidade caracteriza-se pela outra grande potência do Cone Sul, a Argentina. Segundo Seitenfus, “o modelo brasileiro de reforma do CS é contraposto pela proposta platina que defende o aumento do número de cadeiras não-permanentes e o princípio da rotatividade entre eles”. Na realidade, “a Argentina não aceita a importância econômica, demográfica e política brasileira, e argumenta que caso a reforma do órgão seja feita conforme a proposta de Brasília, haverá uma ruptura no frágil equilíbrio geo-estratégico sul-americano”.²¹⁸

Conforme argumenta Diniz, portanto, a decisão brasileira de participar da MINUSTAH e liderá-la tem evidente vinculação com esse objetivo da política externa nacional:

O governo brasileiro tem claramente a intenção de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e, embora as autoridades diplomáticas brasileiras relutem em publicamente ligar a participação brasileira na Missão e o objetivo do assento permanente no Conselho, há relatos na imprensa de declarações de diplomatas de outros países que afirmam ser essa participação a “prova de fogo” da candidatura do Brasil ao assento permanente. Autoridades militares e membros do Ministério da Defesa, por sua vez, têm menos relutância em associar os dois temas. Também no Congresso Nacional, a associação entre as duas questões é clara, e feita explicitamente por lideranças governistas.²¹⁹

²¹⁶ Conforme dados de 2006. Durante o período, o Brasil participou, ainda, de outras cinco operações de paz. A participação tem se intensificado, em especial a partir da década de 1980. No estreito período entre 1989 e 2006, já havia contribuído em vinte operações. Idem. *De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz*. Disponível em: <www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf>. Acesso em: 27 maio 2008.

²¹⁷ Ibidem

²¹⁸ Ibidem

²¹⁹ DINIZ, *op. cit.*, p. 91-92.

Também grande parte dos militares envolvidos com a Missão acredita que o principal motivo que leva o Brasil a “comandar a MINUSTAH e se fazer presente no Haiti” é a *obtenção de uma vaga como membro permanente no CS da ONU* (opinião de 30,10% dos militares entrevistados).²²⁰

Seitenfus argumenta, porém, que a decisão brasileira que o insere o país na atual missão de paz no Haiti não pode ser associada à busca por um assento permanente no CS/ONU. Para o autor, a “regra” para entrar no Conselho “não é fazer o bem. Teríamos de fazer o mal, como fazemos a bomba atômica. Esse é o caminho do Conselho de Segurança”.²²¹

Ainda na esteira dos interesses materiais, há, por fim, uma possibilidade remota de relação entre a decisão de participar na MINUSTAH e objetivos de cunho econômico. Vale dizer, desde logo, que é pouco provável que a decisão brasileira se vincule a qualquer motivação nessa esfera, pois, ao menos diretamente e a curto prazo, não há possibilidade de retorno financeiro – lucro, propriamente dito – a partir dessa iniciativa. Por outro lado, o alto custo da participação brasileira – aliado à pouca probabilidade de retorno – consiste em uma das principais críticas, existentes em diversos segmentos no Brasil, quanto ao envio de tropas para o Haiti. Economicamente, as circunstâncias apontam mais para prejuízos do que possibilidade de ganhos advindos dessa participação.

Mesmo em tempos melhores para a economia haitiana, pouco havia de negociações entre Brasil e Haiti. Na década de 1980 houve alguma movimentação comercial e financeira entre os dois países. Em 1984, foi realizada “a única operação financeira de que se tem registro entre os dois países: o financiamento, outorgado pelo Banco do Brasil S.A. à firma ‘HASCO’ (Haitian-American Sugar Company)”,

²²⁰ Outros motivos alegados pelos militares seriam: a inserção internacional do Brasil (obtenção de maior projeção e respeito internacionais – 27,99%); a cooperação para o desenvolvimento do Haiti (19,80%) e a contribuição para a estabilidade e a paz na América Latina (19,8%). BRASIL-HAITI, 2007, *op. cit.*

²²¹ “É o que a Índia está fazendo. O conselho é um clube atômico. O Pentágono, que detém o poder de veto no Conselho de Segurança, (sic) eles fizeram um seguro mútuo entre eles. Está lá dentro para ser controlado. Quem diz isso no Brasil, me desculpe a expressão, está sendo um neófito ou ingênuo. Ou alguém que possui um conhecimento da história e das relações de poder internacionais extremamente limitado”. SEITENFUS, Ricardo. *Depoimento*. Maio 2007. Entrevistador: A. Milani. 2007. Entrevista concedida à *Rolling Stone Brasil*, maio de 2007. p. 122.

para a construção de uma usina de álcool, a cargo de uma empresa brasileira, no Haiti.²²²

Os anos seguintes, de 1984 e 1985, mostraram-se relativamente favoráveis às exportações de produtos brasileiros para o Haiti, chegando, respectivamente, a quase 2% das importações haitianas no primeiro ano e 1,5% no segundo (equivalente a 400 milhões de dólares). Em contrapartida, “uma vez que a pauta das exportações haitianas se compunha, em quase sua totalidade, de produtos agrícolas (café, açúcar e sisal)” – como ainda é atualmente -, “produzidos e exportados em larga escala pelo Brasil, não foi possível, no mesmo período, proceder-se a qualquer tipo de importação”. Esse fluxo comercial foi reduzido sensivelmente no período da queda do regime duvalierista, a partir de meados de 1985.²²³

A partir da década de 1990, a economia haitiana, fragilizada por longos períodos de corrupção e usurpação, sofreu as conseqüências de embargos internacionais. Soma-se a isso a interrupção do fluxo de ajuda internacional, em 2001, em virtude de alegações de manipulação dos resultados das eleições presidenciais realizadas em 2000.²²⁴

No início da presente década, o Brasil exportou basicamente óleo de soja e carne e derivados (2002 e 2003) ao Haiti. Em 2004, 40% das exportações brasileiras para o país foram de ferro fundido, mas a exportação de alimentos continuou proeminente, na ordem de 10%. As importações brasileiras de produtos haitianos, “pouco significativas, são quase integralmente de óleo essencial de vetiver”.²²⁵

A pouco expressiva economia haitiana não representa, portanto, perspectiva de ganho financeiro para o Brasil. A título de exemplo, no ano de 2000, o Brasil teria exportado em torno de U\$ 17,2 milhões para o Haiti, sendo as importações na ordem de aproximadamente U\$ 46 mil.²²⁶ Isso já é o suficiente para demonstrar que não havia nenhuma expectativa de ganho financeiro direto a partir da manutenção da paz no Haiti e da reconstrução do país, conforme destaca Diniz:

[...] o tamanho da economia haitiana e os custos inicialmente antecipados não permitem *sequer imaginar* a hipótese de que o

²²² GOMES, Sergio L. *Haiti: Instabilidade crônica do processo político, retrocesso econômico, crise eco-ambiental e implicações para a diplomacia brasileira*. 1994. 169f. Tese (XXIX Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, 1994. p. 137.

²²³ *Ibidem*, p. 137

²²⁴ KIPMAN, Igor. *Estudos insulares do Caribe – Relevância para a política externa brasileira*. 2005. 305f. Tese (XLVIII Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2005. p. 33.

²²⁵ *Ibidem*, p. 43.

²²⁶ SILVA, Lins da, *apud* DINIZ, *op. cit.*, p. 92.

Brasil tenha pretendido obter ganhos econômicos diretos a partir de sua participação na MINUSTAH, ou que essa perspectiva tenha sido motivadora da decisão brasileira.²²⁷

Sem condições de contribuir com o Haiti por meio de doações, o compromisso brasileiro se manifesta de outras formas: a cooperação militar por meio da MINUSTAH; ações de cooperação na esfera civil – em que conta com o apoio financeiro de outros países e organismos internacionais –, e a intermediação no sentido de levantar os recursos necessários para a estabilização e reconstrução do país.²²⁸

Entretanto, a participação brasileira na MINUSTAH *per se* representa um custo bastante significativo. Inicialmente previsto em torno de 50 a 70 milhões de dólares anuais, o dispêndio do Brasil para o envio de tropas, somado à contribuição do país para a reconstrução do Haiti e para a viabilização dos objetivos da Missão, já atingem cerca de 540 milhões de dólares.²²⁹

Além disso, para possibilitar a participação brasileira, o governo teve de realizar uma controvertida manobra legal no sentido de adequar a remuneração dos soldados brasileiros que atuam em missão no exterior de acordo com o estabelecido pela ONU. O assunto foi tema de Medida Provisória, que logo se converteu em Lei.²³⁰

²²⁷ O autor ressalta que, de modo geral, nenhuma participação brasileira em operação de paz representou perspectiva de ganhos econômicos diretos para o Brasil: “não parece haver qualquer correspondência entre a balança comercial brasileira e os países em que houve missões de paz com participação brasileira”. *Ibidem*, *loc. cit.*

²²⁸ Por iniciativa brasileira, foi realizada, em Washington, em junho de 2004, a Conferência de Doadores para o Haiti. A reunião superou as expectativas, atingindo um compromisso de doações e empréstimos ao Haiti no valor de U\$ 1,085 bilhão. Vale ressaltar, porém, que grande parte desse montante até hoje não foi enviado ao Haiti. Em julho de 2006, foi realizada uma segunda conferência, em Brasília, a fim de arrecadar mais recursos. Em visita recente ao Haiti, o Presidente Lula cobrou o compromisso assumido pela comunidade internacional de doadores, ao manifestar que “tem ficado aquém das expectativas e promessas em relação ao Haiti”. GARCEZ, Bruno. Comunidade internacional fica aquém das expectativas em relação ao Haiti, diz Lula. *BBC Brasil*, 28 maio 2008. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/05/080528_haitilula_bg_ac.shtml>. Acesso em: 31 maio 2008. Nova Conferência de Doadores deve ser realizada em agosto deste ano (2008), mas ainda não está confirmada.

²²⁹ Em matéria recente, a Folha de São Paulo divulgou essa previsão acerca dos custos da Missão para o Brasil até o fim de 2008. A reportagem faz crítica no sentido de que esse valor corresponde a 60% do que o governo investiu em segurança, em âmbito nacional em 2007. De acordo com o periódico, a ONU só reembolsou 31% do montante gasto pelo país até então (embora haja uma defasagem de 6 meses para esse reembolso, a Organização estaria todavia em débito com o Brasil). SEQUEIRA, Claudio D.; VALENTE, Rubens. Custo da missão no Haiti vai passar de R\$ 500 mi em 2008. *Folha de São Paulo*, 19 maio 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1905200804.htm>> Acesso em: 28 maio 2008.

²³⁰ Medida Provisória n. 187, de 13 de maio de 2004, convertida na Lei n. 10.937, de 12 de agosto de 2004. DINIZ, *op. cit.*, p. 92 e 107.

A médio prazo – e de forma indireta –, todavia, há a possibilidade de que, a partir da participação e principalmente da liderança na MINUSTAH, o Brasil fortaleça seus vínculos com os países da região do Caribe, em especial com os membros do CARICOM²³¹ – o que poderia converter-se em uma ampliação das relações comerciais bilaterais e multilaterais. Nesse sentido, a decisão brasileira se coaduna com a necessidade de ampliar mercados e fazer frente à competição internacional.²³²

Além disso, a participação na MINUSTAH sinaliza a possibilidade de consolidação do Brasil enquanto liderança regional, principalmente pelo predomínio de tropas latino-americanas na Missão. A inserção brasileira em nível regional se amplia e se aprofunda a partir da aproximação com seus vizinhos, e também a partir do respeito que o país adquire em virtude de seu desempenho enquanto comando militar da Missão.

Entretanto, vale ressaltar que o alto valor despendido para a participação na MINUSTAH, e os riscos assumidos a partir dessa tarefa – financeiros e, ainda mais graves, humanos –, evidenciam que a decisão brasileira de integrar e liderar a Missão pauta-se em outras motivações.

Diante dos diversos possíveis motivos elencados para a participação do Brasil na MINUSTAH, pode-se concluir que a decisão brasileira não se deve a um único fator. Diniz assevera que “a decisão brasileira de participar e liderar a Operação de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Haiti deve ser entendida no contexto geral da evolução da política externa brasileira e de sua redefinição a partir dos anos 1990”.²³³ Essa importante decisão, portanto, é motivada por uma soma de fatores, não só de ordem externa – como a configuração do sistema internacional e as possibilidades de inserção nesse sistema, além da necessidade urgente da cooperação internacional por parte de países como o Haiti –, mas também interna – como os atuais interesses nacionais e o contexto da política externa brasileira.

Por fim, vale destacar a oportunidade de comandar, pela primeira vez, uma força de paz da ONU. Para o Brasil, o comando militar da MINUSTAH e a

²³¹ *Caribbean Community* (Comunidade dos Estados do Caribe). A organização regional, criada em 1973, integra quatorze países da região do Caribe, com o fim de enfrentar a intensificação do comércio global, aumentando as negociações intra (por meio da constituição de um mercado comum) e extra-zona. Envolve-se também em questões políticas dos Estados membros. V. CARIBBEAN Community (CARICOM) Secretariat. Disponível em: <www.caricom.org>. Acesso em: 15 jun 2008.

²³² DINIZ, *op. cit.*, p. 106.

²³³ DINIZ, *op. cit.*, p. 93.

participação das tropas na Missão, além de possibilitar a capacitação das Forças Armadas e o teste dos equipamentos militares brasileiros, proporciona o reconhecimento internacional do Brasil quanto ao emprego adequado do poder militar. Além disso, a presença em uma força multinacional amplia e aprofunda seu relacionamento com outros países, possibilitando o estabelecimento de alianças de cooperação militar.

Para o Haiti, a participação do Brasil na MINUSTAH significa mais do que uma simples presença estrangeira num país em conflito, evidenciando a valiosa contribuição da atuação brasileira em uma missão de paz. Diante disso, as motivações do Brasil devem, acima de tudo, incluir um interesse em fazer, através de sua participação no Haiti, “algo diferente do que foi feito” até agora.²³⁴⁻²³⁵ Os inúmeros resultados positivos que vêm sendo alcançados pela Missão devem-se em grande parte à influência brasileira, consubstanciada pela inédita liderança do país em uma operação de paz.

²³⁴ Segundo Wendell Claude, “o Brasil é um ‘continente’; um país imenso, com muita sabedoria, com muita cultura, com uma infra-estrutura e tecnologia extraordinária”, e deveria trabalhar no sentido de “ocupar um lugar importante no concerto das nações, com uma política agressiva”. 2007, *op. cit.*

²³⁵ Seitenfus declara que, até a MNUSTAH, “[...] de certa forma a comunidade internacional somente recolheu o que eu chamo de ‘reiterados fracassos’ na sua participação no Haiti”. SEITENFUS, Abertura do Seminário Brasil-Haiti, *op. cit.*

3. UMA MISSÃO DE PAZ SOB A LIDERANÇA DO BRASIL: CONSEQÜÊNCIAS DA MINUSTAH

A participação do Brasil em missões de paz, que se intensifica a partir da década de 1980, adquire importância cada vez maior para a política externa brasileira e para o sistema internacional. A presença do país em operações de paz caracteriza-se, principalmente, por sua diversificação: “não somente no que tange aos variados destinos a implicar todos os continentes, mas igualmente constata-se que o escopo de nossa atuação é mais abrangente e adquire um caráter multifacetado”.²³⁶ Segundo Seitenfus,

Adicionamos às operações militares clássicas de separação de combatentes e de controle securitário, outros ingredientes tais como o apoio à população civil, o diálogo político, medidas para aumentar o nível de confiança entre as Partes envolvidas no conflito, a reconstrução da infra-estrutura de comunicações e a distribuição de víveres e medicamentos.²³⁷

Diante disso, a presença do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti tem sido fundamental para os resultados positivos que vêm sendo atingidos, em especial no que se refere à segurança e à garantia dos direitos humanos. As conseqüências da MINUSTAH, contudo, não se restringem ao distante país caribenho. Os desdobramentos dessa iniciativa sob influência brasileira se estendem por toda a América Latina, e compreendem implicações significativas para o Brasil e sua política externa.

3.1. A influência da participação brasileira na MINUSTAH

A presença do Brasil na MINUSTAH materializa o compromisso do país com a reconstrução, a institucionalização e o desenvolvimento do Estado haitiano. Compromisso assumido por solidariedade; por identificação; e a longo prazo. Segundo o Ministro Celso Amorim,

Ao decidir ter essa presença forte o Brasil modificou a maneira como o tema do Haiti era tratado. [...] Isso trouxe uma grande presença latino americana e sul americana, o que influi na maneira de

²³⁶ SEITENFUS, *De Suez ao Haiti, op. cit.*

²³⁷ *Ibidem.*

conduzir as questões políticas no Haiti e a questão do desenvolvimento do Haiti.²³⁸

Esse compromisso tem se manifestado além das atividades militares intrínsecas a uma operação de imposição de paz. Sob o comando brasileiro, o trabalho da força militar no Haiti inclui ações humanitárias e apóia projetos e ações de cooperação em âmbito civil.

3.1.1. A decisão estratégica de comandar a Força Militar

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti não é a primeira, nem a única²³⁹ participação do Brasil em operações de paz, vertente da cooperação internacional de que o país participa há décadas, com destaque.²⁴⁰ Entretanto, a presença brasileira na MINUSTAH responde pelo maior contingente já enviado pelo país para uma operação de paz: 1212 militares e quatro policiais.²⁴¹ Além disso, é a primeira vez que o Brasil comanda a força militar de uma operação de paz da ONU.

A amplitude da responsabilidade assumida – comandar cerca de 7000 homens, de 13 contingentes diferentes, e garantir um ambiente seguro e estável em todo o Haiti – evidencia a importância da presença brasileira no país. Trata-se de uma tarefa estratégica no contexto da Missão.

Ainda, são estratégicas as decisões tomadas pelo *Force Commander* no sentido de definir as áreas de atuação dos contingentes e traçar os objetivos estratégicos do ponto de vista militar. A partir desses objetivos, são elaboradas as ações táticas dos contingentes em seus respectivos setores. Dessa forma, o Brasil não só contribui com o envio de tropas, mas desempenha um relevante papel do ponto de vista tático-operacional na MINUSTAH.

²³⁸ AMORIM, Emb. Celso Luiz Nunes. *Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao repórter Luiz Carlos Azenha*. Brasília, 05 maio 2008. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3300>. Acesso em: 15 jun 2008.

²³⁹ V. EXERCITO Brasileiro. *Missões de paz – missões atuais*. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/missoesatuais.htm>>. Acesso em: 31 maio 2008.

²⁴⁰ A primeira missão de paz da qual o Brasil participou, no âmbito da ONU, trata-se da UNEF I, em Sinai e Faixa de Gaza, nas décadas de 1950-1960. SEITENFUS, Ricardo. *De Suez ao Haiti, op. cit.*

²⁴¹ As outras operações das quais o Brasil participa atualmente são: MINURSO (*United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara*), UNMEE (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*); UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*); UNMIN (*United Nations Mission in Nepal*); UNMIS (*United Nations Mission in Sudan*); UNMIT (*United Nations Mission in Timor-Leste*) e UNOCI (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*). V. UNITED Nations Peacekeeping. Disponível em: <www.un.org/depts/dpko/dpko/>. Acesso em: 26 maio 2008.

No discurso proferido na cerimônia de embarque das tropas militares para a missão de paz no Haiti, realizado na Base Aérea de Brasília, em 31 de maio de 2004, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ressaltou as motivações e a importância da decisão de integrar a MINUSTAH e comandar sua Força Militar, bem como as responsabilidades das tropas e do Comandante da Força Militar:

Ao nos manifestarmos diante de uma crise como a que está acontecendo no Haiti, estamos exercendo nossa responsabilidade no cenário internacional. [...] Por esta razão, decidimos também aceitar o comando da operação de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança, que terá, entre outras tarefas, a responsabilidade de proteger civis sob ameaça, de apoiar instituições que defendam os direitos humanos, de promover a reconciliação nacional no Haiti.²⁴²

José Viegas Filho, Ministro da Defesa à época do início da Missão (2004), destaca a importância do comando militar brasileiro: “Somos um país com tradicional vocação para a paz, mas as nossas Forças Armadas têm um reconhecido nível de adestramento. Isso tem ensejado seguidas solicitações a contribuirmos com tropas em diversos cenários”.²⁴³

A atuação de um general do Exército Brasileiro no comando das operações corresponde, portanto, a uma importante estratégia para as Forças Armadas e também para a projeção do Brasil no sistema internacional:

A participação em missões de paz projeta o Brasil no cenário internacional e reforça sua postura pacífica, e ao mesmo tempo prepara nossos militares para a defesa da Nação. O profissional militar precisa ser treinado, preparado, adestrado, e a melhor oficina de aprendizagem, sem dúvida, é a situação real de emprego.²⁴⁴

Além disso, destaca o Gen. Albuquerque, “a participação do Brasil em missões de paz é um instrumento muito útil no nosso relacionamento com outros países”, e representa um dos desafios a serem superados pelo Exército neste início de milênio.²⁴⁵ Ou seja, a MINUSTAH alia diversas características da política externa brasileira: o multilateralismo; o empenho em aprofundar a integração regional, a partir da intensificação do relacionamento com os países sul-americanos (países com maior número de tropas na Missão); e o maior envolvimento do Brasil em ações

²⁴² BRASIL, 2004, *op. cit.*, p 139-140.

²⁴³ CENTRO de Instrução de Operações de Paz. In: EXÉRCITO Brasileiro. *Verde-oliva*, Brasília, Ano XXXIII, n.º. 190, out/nov/dez 2006. p. 19.

²⁴⁴ ESPER, Gen. Div. Antonio Gabriel – Chefe do CCOMSEX. Editorial. In: EXÉRCITO Brasileiro. *Verde-oliva*, Brasília, Ano XXXI, n.º. 181, abr/mai/jun 2004, p. 3.

²⁴⁵ ALBUQUERQUE, Gen. Ex. Francisco Roberto. [Entrevista à Revista Verde-Oliva]. 2006. In: EXÉRCITO Brasileiro, 2006, *op. cit.*, p. 10.

de cooperação, em âmbito civil e militar – seja pela busca por um assento permanente no CS/ONU; seja pela responsabilidade e não-indiferença adotadas como princípio pelo país.

O processo de estruturação da MINUSTAH, apesar de complexo, se deu a passos largos, devido ao caráter de urgência da situação. Em março de 2004, através de contato telefônico com o então Comandante do Exército, General-de-Exército Francisco Roberto de Albuquerque, foi proposta a participação militar do Brasil na Missão. O assunto, de incumbência do Ministério da Defesa e do governo brasileiro, foi tema de uma reunião, realizada pouco tempo depois, em Brasília. Confirmou-se o interesse das Forças Armadas em participar da Missão, e foi cogitada a possibilidade de que o comando da força militar fosse entregue a um general brasileiro.²⁴⁶

Ao mesmo tempo em que o Ministério da Defesa do Brasil dialogava com o Comando do Exército Sul dos EUA, no Estado-Maior do Exército e no Comando de Operações Terrestres, em âmbito brasileiro, iniciaram-se estudos sobre “o possível contingente a ser mobilizado: efetivo, local de onde sairia, material a ser utilizado, apoio logístico, transporte, remuneração, custos, etc”.²⁴⁷

Os rumos da participação brasileira foram definidos através do contato telefônico entre o presidente da França, Jacques Chirac, e o Presidente Lula, em que o Chirac solicitou o envio, por parte do Brasil, de um efetivo de 1200 militares e, ainda, que o Brasil assumisse a liderança da força militar. O telefonema oficializava entendimentos diplomáticos que vinham sendo realizados. “Ficou acertado que enviaríamos uma tropa, com estrutura de Brigada, sob comando de um General-de-Brigada, além de indicarmos à ONU um General-de-Divisão para ser o *Force Commander*”.²⁴⁸

A escolha do Presidente da República, acolhendo proposta do Alto-Comando do Exército brasileiro, recaiu sobre o General-de-Brigada Américo Salvador de Oliveira (Gen. Salvador), para o comando da Brigada Haiti, e sobre o General-de-Divisão Augusto Heleno Ribeiro Pereira (Gen. Heleno), para ser o primeiro comandante militar da MINUSTAH. Ao aceitar o convite da ONU, o Brasil assumiu, militarmente, a liderança estratégica da Missão.

²⁴⁶ PEREIRA, 2008, *op. cit.*

²⁴⁷ *Ibidem.*

²⁴⁸ *Ibidem.*

Importa analisar, portanto, as implicações da incumbência aceita pelo Brasil. Segundo o General Heleno,

uma liderança estratégica deve criar uma visão do futuro, positiva e contagiante, de modo que todos se sintam mobilizados para a conquista dos objetivos. Exige a capacidade de tomar decisões firmes e racionais, que trazem conseqüências e implicações graves.²⁴⁹

A princípio, tendo em vista o grave quadro de violência e problemas sócio-econômicos que assolavam o Haiti e a insuficiência de recursos humanos (a MINUSTAH só atingiu o contingente previsto de 6200 militares em dezembro de 2004), o estabelecimento da segurança “impecável” não era um objetivo realista. A estratégia operacional básica, determinada pelo comando militar, consistia em “estabelecer presença permanente, em quase todo o Haiti, juntamente com a UNPOL e em apoio à PNH”.²⁵⁰

A partir disso, foram estabelecidas as principais ações estratégicas:

- Manter o ambiente e a integração no Estado-Maior;
- Acompanhar de perto o trabalho dos contingentes;
- Estar presente fisicamente nas operações mais importantes;
- Manter uma relação cordial com o governo do Haiti;
- Dar atenção à imprensa, pessoalmente, e com prioridade;
- Respeitar [a] cultura e [as] tradições de todos os contingentes.²⁵¹

Para concretizar os objetivos estratégicos, as principais atividades operacionais da força militar consistiram, a princípio, em patrulhas; *checkpoints*; ocupação de pontos sensíveis; proteção de autoridades (haitianas ou estrangeiras, em visita ao país); escolta de comboios; segurança de instalações; controle de distúrbios; proteção de manifestações públicas; cerco e vasculhamento; e operações em força.²⁵²

Diante dos bons resultados e das lições aprendidas, a participação brasileira na MINUSTAH

tem nos permitido avaliar nossa doutrina, aperfeiçoar a instrução e, principalmente, forjar em situação real de combate, os líderes de fração, desde o grupo de combate até o batalhão. [Além disso], o Haiti comprovou a importância do preparo de uma força de paz, capaz de conquistar corações e mentes.²⁵³

²⁴⁹ PEREIRA, *A experiência brasileira no Haiti e sua aplicação na segurança pública*, op. cit.

²⁵⁰ Idem, 2007, op. cit.

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² PEREIRA, *A experiência brasileira no Haiti e sua aplicação na segurança pública*, op. cit.

²⁵³ Idem, 2007, op. cit.

O reconhecimento do Departamento de Operações de Paz da ONU sobre a capacidade do Brasil de preparar tropas para missões de paz materializou-se pela aprovação do nosso Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz)²⁵⁴, criado no Rio de Janeiro em 1º de março de 2005. Suas primeiras atividades foram no sentido de auxiliar o preparo do 3º Contingente do Batalhão Haiti, e consistiam em módulos de tiro e “exercícios contextualizados para combate em localidade, a fim de preparar os militares para situações possíveis de serem enfrentadas no Haiti”. As ações do CI Op Paz vêm, desde então, evoluindo em qualidade e abrangência. Hoje, incluem também o preparo da Companhia de Engenharia de Força de Paz (Cia E F Paz). Estende-se ainda a treinamentos multinacionais combinando operações de paz e de ajuda humanitária (“Exercício Felino”) – realizados anualmente entre os membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) –, além de cursos, palestras e outros eventos.²⁵⁵

As inovadoras estratégias brasileiras, o respeito às idiosincrasias e a capacidade da força brasileira acenam, nas palavras do Embaixador Igor Kipman, para “um novo paradigma de operações de paz”.²⁵⁶

3.1.2. Um novo paradigma de operações de paz

A liderança brasileira na MINUSTAH tem consubstanciado um exemplo para operações de paz. A Missão caracteriza-se em especial pelo diálogo e pelo respeito à população e às autoridades locais, que permeiam o estabelecimento de estratégias e sua execução pela força militar.

Nesse sentido, na cerimônia em que assumiu o comando militar da força de paz no Haiti, o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira declarou: “Estamos aqui representando as Nações Unidas para trabalhar *com vocês*, numa completa *integração de forças* para ajudar na reconstrução do Haiti” (grifo nosso).²⁵⁷

²⁵⁴ O objetivo principal do CI Op Paz consiste em “preparar todos os recursos humanos da Força Terrestre previstos para as missões de paz, sob a égide das Nações Unidas ou de outros organismos internacionais, e ser um centro de excelência no tocante a operações de paz, e uma referência das Nações Unidas para a América do Sul e para o mundo”. EXÉRCITO Brasileiro, 2006, *op. cit.*, p. 20.

²⁵⁵ *Ibidem*, p.18-20.

²⁵⁶ KIPMAN, 2007, *op. cit.*

²⁵⁷ GENERAL brasileiro assume comando da força de paz no Haiti. *Estadão Online*, 01º jun 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2004/not20040601p27747.htm>>. Acesso em: 24 maio 2008.

No sentido de integrar os povos e conquistar o apoio dos haitianos, um dos grandes marcos da participação brasileira na MINUSTAH foi o “Jogo da Paz”, amistoso de futebol (Brasil X Haiti) realizado em 18 de agosto de 2004, organizado pelo Itamaraty. De acordo com artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo,

O futebol costumava ser conhecido como aquele esporte de uma bola e 22 homens correndo atrás dela. Desde hoje, a seleção brasileira acrescentou um novo sentido para ele: provou que ações simples como um jogo são capazes de fazer o que quase nenhum governante fez até então pelo miserável Haiti. Simplesmente devolveu a alegria aos corações [...] de milhões de haitianos.²⁵⁸

A partida, realizada no Estádio Sylvio Cator, em Porto Príncipe, levou às ruas uma multidão incontável de haitianos, ovacionando a Seleção e mesmo as autoridades brasileiras. Um “saudável e emocionante caos se instalou em Porto Príncipe”. 2500 soldados fizeram a segurança na capital haitiana, em sua maioria brasileiros. 13 mil haitianos puderam ver o jogo a partir do estádio²⁵⁹; outros invadiram as ruas “para assistir ao jogo nas 50 televisões de 29 polegadas instaladas em escolas, creches e orfanatos e nas centenas de TVs espalhadas em bares, restaurantes, trailers de comida”.²⁶⁰

O presidente brasileiro, por sugestão do jogador Ronaldo Nazário, aconselhara à organização que trocassem armas por ingressos para a partida. A idéia mostrou-se inviável e não ocorreu. De qualquer forma, “retirar uma arma pode ser bem menos eficiente do que desarmar os espíritos dos haitianos. E nisso os jogadores podem ter contribuído mais, mostrando a mais atletas do mundo que é possível jogar sem cobrar nada. Só para pedir paz”.²⁶¹

No mesmo empenho de consolidar a paz e proporcionar condições de vida dignas aos haitianos, outras iniciativas se destacam. Edmond Mulet, ex-chefe da MINUSTAH²⁶², é “extremamente elogioso em relação à atuação das forças brasileiras no país”, e destaca: “O Brasil não só forneceu tropas, mas também

²⁵⁸ HAITIANOS fazem festa para a seleção. *Estadão Online*, 18 ago 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/esportes/2004/not20040818p48543.htm>>. Acesso em: 24 maio 2008.

²⁵⁹ “Cerca de 11 mil haitianos tiveram de pagar 250 gourdes (pouco mais de R\$ 20) para comprar os ingressos – o equivalente a sete dias do salário médio de um trabalhador. Outras 2 mil entradas foram distribuídas de várias formas: convidados, estudantes de escolas públicas e associações”.
Ibidem.

²⁶⁰ Ibidem.

²⁶¹ Ibidem.

²⁶² *Special Representative of the Secretary-General and Head of Mission*, cargo atualmente ocupado pelo tunisino Hédi Annabi.

investiu em eletricidade no Haiti, conta com ONGs no país e projetos conjuntos com a Índia e a África do Sul”.²⁶³

Ações humanitárias são promovidas pelos militares e por ONGs atuantes no país ou por agências internacionais. Em âmbito civil, projetos culturais e ações de cooperação técnicas são realizadas ou apoiadas pela Embaixada do Brasil em Porto Príncipe e pela força militar da MINUSTAH.

O Batalhão de Engenharia é responsável por obras de infra-estrutura, como a reconstrução de prédios públicos, a perfuração de poços d’água, a desobstrução de vias públicas, a recuperação de estradas, a reparação e pavimentação de ruas etc.²⁶⁴

A força militar se envolve, ainda, em ações humanitárias emergenciais, no caso de crises ou catástrofes naturais. É o caso, por exemplo, da atuação após a tempestade tropical Jeanne, em setembro de 2004, que alagou inteiramente a cidade de Gonaïves²⁶⁵, e na contenção dos efeitos da grave crise alimentar que têm se manifestado no Haiti desde abril deste ano (2008).²⁶⁶

A representação do Brasil no Haiti tem se empenhado em integrar a cultura brasileira à haitiana, através de inúmeros eventos, como as atividades do Centro Cultural Ortega Terra, coordenado pelo Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB). As atividades incluem, por exemplo, aulas de português e história do Brasil na *Université d’Etat*; ciclos de cinema; exposições fotográficas e apresentações de música brasileira.²⁶⁷

²⁶³ GARCEZ, Bruno. Brasil precisa ter ‘visão de longo prazo no Haiti’. *BBC Brasil*, 01 fev 2007. Disponível em: <www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/02/070201_Embaixadorhaitibg.shtml>. Acesso em: 28 maio 2008.

²⁶⁴ PEREIRA, *A experiência brasileira no Haiti e sua aplicação na segurança pública, op. cit.*

²⁶⁵ O furacão, com ventos de mais de 120km/h, também deixou vítimas nas Bahamas, em Porto Rico e na República Dominicana, mas foram no Haiti suas conseqüências mais graves. MAIS de 300 morrem em enchentes no Haiti. *Estadão Online*, 20 set 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2004/not20040920p30113.htm>> Estadao.com.br>. Acesso em: 24 maio 2008

²⁶⁶ O Haiti enfrenta as graves conseqüências da crise alimentar global que se prenunciou recentemente. O país depende fortemente da importação de bens alimentícios. Protestos da população pela alta dos preços dos alimentos, em abril deste ano (2008), levaram à demissão do primeiro ministro e à morte de pelo menos seis pessoas. A crise aumenta o risco de diáspora de haitianos para a República Dominicana, onde os alimentos são mais baratos – o que pode agravar também os problemas alimentares também para os dominicanos, e intensificar a tensão política entre os dois países e entre os dois povos.

²⁶⁷ Recentemente, foi realizado o Ciclo de Cinema Glauber Rocha, em parceria com a Associação Haitiana de Cineastas. No evento, foram exibidos exclusivamente expoentes do cinema brasileiro. Em abril de 2008, foi realizada, em parceria entre a Embaixada do México, a Embaixada do Brasil e o Instituto Francês do Haiti, a exposição fotográfica “Complicidades: Diego y Frida”, sobre os artistas

Diante das criativas iniciativas brasileiras e da competência da força militar, cresce a confiança dos haitianos em relação às tropas brasileiras, e aprofundam-se os laços entre Brasil e Haiti. Nesse sentido, declara Wendell Claude: “Creio que o Brasil [...] é um povo muito querido pelo povo haitiano; houve demonstrações quando houve a partida de futebol entre haitianos e Brasil; todo o mundo pôde apreciar o amor do povo haitiano em função, sobretudo, do futebol, e outras afinidades culturais, que tem o povo haitiano [com] o Brasil”.²⁶⁸

O sentimento de empatia existente entre os dois povos facilita a execução das ações táticas por parte das tropas e, conseqüentemente, abre caminho para a concretização do mandato da MINUSTAH. Isso ocorre a partir da percepção, pela maioria dos haitianos, de que os brasileiros não estão lá em uma missão de ocupação, mas sim, verdadeiramente, em uma missão *de paz*.

A liderança brasileira na Missão tem possibilitado, ainda, o estreitamento de vínculos entre os demais países participantes – em especial, os vizinhos latino-americanos. Trata-se de um *exemplo inédito* de cooperação militar entre os países da região.²⁶⁹ Constituída por 48% de tropas latino-americanas, a MINUSTAH, “profícua iniciativa [...] por seu caráter predominantemente sul-americano”, representa uma “inédita experiência [que] pode servir para avanços na articulação das forças da região para futuras operações de paz”.²⁷⁰ Segundo Monica Hirst, o “sentido emblemático” da Missão resulta dessa cooperação regional, que abarca novas características “para a política regional de segurança”, além de consistir em um “importante avanço na história das relações interestatais sul-americanas”.²⁷¹

Em âmbito militar, a liderança brasileira na MINUSTAH tem sido fundamental para o incremento da integração das Forças Armadas com os parceiros regionais. Conforme destaca o Gen. Heleno, “[...] atingimos um ‘nível excelente de integração e comunhão de esforços e objetivos. Comandantes e tropas de Argentina, Bolívia,

mexicanos Diego Rivera e Frida Kahlo. KIPMAN, Igor. *Ciclo Glauber Rocha* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabriela@brasilhaiti.com> em 25 maio 2008; _____. *Dia de movimento no CEB...* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabriela@brasilhaiti.com> em 28 abr 2008.

²⁶⁸ CLAUDE, 2007, *op. cit.*

²⁶⁹ Em discurso na cerimônia de embarque das tropas militares para a MINUSTAH, Lula declarou: “Saúdo a *pronta decisão de vários países latino-americanos, sobretudo da América do Sul*, de participarem dessa missão. A situação de crise no Haiti vai exigir um *compromisso de longo prazo* por parte da comunidade internacional em apoio à sua reconstrução econômica e institucional” (grifo nosso). BRASIL, 2004, *op. cit.*

²⁷⁰ DPKO, *op. cit.*

²⁷¹ HIRST, *op. cit.*

Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai têm operado juntos, com impecável sinergia”.²⁷²

No mesmo sentido, declara o prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha:

Aos poucos, a integração sul-americana vem se realizando em ações concretas. Há grande solidariedade, mas mesmo os atributos são parte dessa construção. Aspectos como a ampliação do conhecimento institucional mútuo, a utilização de doutrinas e equipamentos comuns, o aprendizado compartilhado e o cumprimento de uma missão conjunta são relevantes. Mais ainda é a confiança que se vem construindo, dia-a-dia, entre os indivíduos que participam da MINUSTAH.²⁷³

Essa integração, que viabiliza o fortalecimento das relações entre os países latino-americanos em outros âmbitos –econômico, comercial, político, cultural etc –, seguramente poderá servir de modelo a outras operações de paz e projetos de cooperação realizados conjuntamente por países da região.

Um breve panorama da atual conjuntura do Haiti evidencia que, embora haja muito a ser feito, a cooperação internacional multinacional tem sido fundamental ao país. São inúmeras e diversificadas as ações de cooperação militar, humanitária e civil desempenhadas pela MINUSTAH ou com seu apoio. O engajamento brasileiro constitui um exemplo para operações de paz. Sob a liderança brasileira, a Missão tem apresentado resultados que nenhuma missão de paz conseguiu, anteriormente, no Haiti. Além disso, a cooperação articulada apresenta, ainda, importantes desdobramentos para o Brasil, internamente e em suas relações internacionais.

3.2. Conseqüências da MINUSTAH

Constituída principalmente por países latino-americanos e liderada pelo Brasil, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, estabelecida em 2004, tem apresentado significativos resultados em questões de segurança e estabilidade do país, possibilitando iniciativas para melhores condições de vida dos haitianos. Os principais focos de violência foram neutralizados pela força de paz; as

²⁷² Idem.

²⁷³ ROCHA, Antonio J. Ramalho da. *Antonio Jorge Ramalho da Rocha: entrevista* [jul/ago 2007]. Entrevista concedida ao Boletim América Latina Interativa, do Mestrado em Integração Latino-Americana. Disponível em: <<http://geocities.yahoo.com.br/alinterativa>>. Acesso em: 20 jun 2008.

favelas encontram-se patrulhadas e não têm sido registrados incidentes graves contra a segurança da população.

A MINUSTAH ainda enfrenta, entretanto, inúmeros desafios. Os relatórios trimestrais de avaliação da Missão, redigidos por seu Secretário-Geral, evidenciam que há, todavia, vários objetivos a serem cumpridos.²⁷⁴ Mesmo dentre as metas traçadas pela Res. n. 1542 do CS/ONU, ou seja, a que instituiu a MINUSTAH, existem importantes lacunas a serem preenchidas, para a completude do projeto estabelecido há quatro anos.

A decisão do Brasil de participar na Missão, por meio do envio de tropas e do comando militar, condiz com objetivos e valores da política externa brasileira. Entretanto, foi bastante polêmica e ainda é contestada. As conseqüências dessa participação não têm correspondido às suas motivações. Ainda assim, tem apresentado importantes resultados, pelos quais representa um marco para as operações de paz, e, possivelmente, a principal ação tomada em âmbito externo pelo atual governo brasileiro.

3.2.1. Para o Haiti

Destacar a atual conjuntura do Haiti das realizações da MINUSTAH não é tarefa fácil. Algumas conclusões podem ser extraídas a partir de uma análise conjunta de aspectos sociais, econômicos e securitários do país, aliados aos Relatórios e Resoluções relativos à própria Missão. De qualquer forma, os problemas que assolam hoje o Haiti são resultado de décadas de lutas do povo haitiano e má governança do país. Parece razoável, portanto, creditar à MINUSTAH – e aos atores internacionais envolvidos no processo – as melhorias recentes em setores problemáticos, como a questão da violência e a proteção dos direitos humanos.

Os êxitos mais significativos da missão de paz da ONU no Haiti consistem na concreta melhoria nos níveis de segurança no país e na realização de eleições justas e democráticas. Os principais focos de violência foram neutralizados pela força de paz; as favelas – pontos mais preocupantes – de Bel Air, Cité Soleil e Cité

²⁷⁴ V. Relatórios da MINUSTAH, disponíveis em: MINUSTAH: United Nations Mission Stabilization in Haiti. – UN Documents. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/reports.html>>. Acesso em: 20 maio 2008.

Militaire, onde se concentra grande parte da população de Porto Príncipe, encontram-se patrulhadas, e não têm sido registrados incidentes graves contra a segurança da população.

A violência, antes generalizada e crônica, encontra-se razoavelmente controlada. Segundo o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, comandante da força militar da MINUSTAH entre maio de 2004 e agosto de 2005, “a MINUSTAH tem contribuído decisivamente para reduzir o nível de violência no país. Ainda existem grupos interessados em desestabilizar o país, mas estão sob controle. O desarmamento vem crescendo”, conforme o aumento gradual do conhecimento, pela tropa, das áreas críticas. Por fim, “o apoio da população permite a obtenção de informações valiosas sobre as gangues”, o que facilita o trabalho da MINUSTAH no que tange aos objetivos relacionados à segurança do Haiti.²⁷⁵

As condições de segurança, além de viabilizarem a realização das eleições, têm garantido a governabilidade, apesar da existência de grupos de oposição, que eventualmente se manifestam.²⁷⁶

As tropas têm se empenhado também na ajuda humanitária decorrente de desastres naturais. O principal exemplo dessa atuação se deu com o desastre em Gonaïves, no noroeste do país, devastada após a passagem do furacão Jeanne, em setembro de 2004. Mais de trezentas pessoas morreram na tragédia. A cidade ficou submersa. Um pelotão brasileiro – cujas tropas até então se concentravam em Porto Príncipe – com trinta militares se deslocou para auxiliar os militares argentinos no socorro à população.

Além disso, são consideradas especialmente exitosas as ações humanitárias realizadas pela Força Militar, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população haitiana.²⁷⁷ Dentre elas, constam as importantes atividades das duas Companhias de Engenharia (uma mista, chilena-equatoriana; outra, brasileira, primorosamente equipada) para melhorar a infra-estrutura local.

²⁷⁵ PEREIRA, 2007, *op. cit.*

²⁷⁶ Em abril deste ano, o Haiti enfrentou dias consecutivos de violência generalizada “sem precedentes” até mesmo para a história do país. KIPMAN, Igor. *Violência – 9 de abril* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabriela@brasilhaiti.com> em 09 abr 2008.

²⁷⁷ Somente no curto período de período de 01º de janeiro a 30 de abril de 2007, essas ações beneficiaram milhares de pessoas, como exemplificam as cifras a seguir: distribuição de alimentos: 25.952 pessoas; prestação de assistência médica: 15.105 pessoas; distribuição de água: 57.415 pessoas; distribuição de material escolar: 6.483 pessoas. PEREIRA, *A experiência brasileira no Haiti e sua aplicação na segurança pública, op. cit.*

Vale ressaltar, ainda, as ações realizadas, em âmbito cultural e educacional, pelo Centro Cultural Celso Ortega Terra. As atividades são executadas em esforço conjunto com a Embaixada do Brasil no Haiti e com militares da MINUSTAH. Beneficiam diversos setores da população, por meio da difusão de cultura e promoção de entretenimento.²⁷⁸

De acordo com o Gen. Heleno, o caráter heterogêneo das ações desempenhadas pela Missão é um elemento fundamental de sua possibilidade de sucesso. “Somente a associação de operações militares com ações humanitárias e projetos de [infra-estrutura] consegue modificar a vida da população miserável e gerar empregos.”²⁷⁹

Graças à atuação preventiva e repressiva da Força Militar, da UNPOL (polícia civil da ONU) e da PNH, períodos considerados críticos sucederam com relativa tranquilidade. Assim, em 2006, em ambiente de estabilidade promovido pela Missão, foi possível a realização de eleições no Haiti (após quatro adiamentos), livres, democráticas e transparentes. René Garcia Préval, ex-presidente do país (1995-2000) e primeiro-Ministro durante o primeiro mandato de Aristide, foi eleito sob um novo partido, “Esperança”, para um mandato de cinco anos. Sua candidatura foi apoiada pelo partido do ex-presidente Aristide, *Fanmi Lavalas*. O pleito foi reconhecido como legítimo pela comunidade internacional.²⁸⁰

Entretanto, o Haiti mantém um frágil contexto político interno. René Préval, embora apoiado por grande parte da população, por governos internacionais e organizações atuantes no país, enfrenta ainda a oposição política de uma pequena, mas poderosa elite.²⁸¹ Essa mesma elite pode, a qualquer momento, manifestar-se contra a MINUSTAH, se acreditar que a Missão contraria seus interesses ou atrapalha sua ingerência no país.

²⁷⁸ Idealizado em 2006, por idéia do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o Centro – que só pôde tornar-se realidade um ano e meio depois, devido ao estágio de violência que assolava o país – foi inaugurado em 25 de fevereiro de 2008, e deve servir “de base para a difusão da cultura e história brasileira entre os haitianos. STOCHERO, Tahiane. Após pacificação, Itamaraty promove arte brasileira no Haiti. *Folha Online*, 26 fev 2008. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u376238.shtml>. Acesso em: 28 maio 2008.

²⁷⁹ PEREIRA, 2007, *op. cit.*

²⁸⁰ HAITI: A historical timeline. In: ARISTIDE and the Endless Revolution, *op. cit.*

²⁸¹ VIEWSWIRE. *Haiti*: Country Outlook. EIU ViewsWire Haiti. Thomson Newsedge, 15 fev. 2007. Disponível em: <www.minustah.org/pages/Profil-d%26%2339%BHa%Efti-%3A-A-propos>. Acesso em: 20 maio 2008.

Há também uma potencial oposição dos apoiadores do partido *Fanmi Lavalas* ao governo de Préval. Aristide continua uma “sombra” constante²⁸² no Haiti. Manifesta-se, mesmo no exílio, mantendo vivas suas idéias e a expectativa, por parcela considerável da população haitiana, de seu retorno – ao país e a seu mandato, interrompido pelo golpe ou renúncia de 2004.²⁸³

O Haiti continua a depender drasticamente da ajuda financeira internacional, e espera continuar a contar com o apoio dos principais doadores e parceiros comerciais – Estados Unidos, França e Canadá –, bem como de organismos e fundos internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e as Nações Unidas. As urgências de segurança e necessidades sociais, e o compromisso assumido pelas partes envolvidas, faz crer que esse apoio será mantido. Entretanto, “algumas tensões provavelmente surgirão devido às dificuldades de reconstruir uma sociedade e economia frágeis e destruídas”.²⁸⁴ O país deve, ainda, manter negociações com fundos como o FMI, para assistência internacional e alívio de dívidas.²⁸⁵

Diante disso, mesmo após mais de dois anos de governo, René Préval segue sendo uma incógnita, por seus tímidos e indefinidos projetos e pela constante solicitação de apoio internacional – que, se por um lado, pode ser vista como um reconhecimento das debilidades de seu país; por outro, pode ser vista como inação e displicência em relação aos persistentes problemas, a maioria dos quais dependem de vontade política interna (e não somente da ajuda internacional) para serem resolvidos de forma definitiva.

O país segue vulnerável em relação a sua dependência severa de importações, enquanto que as exportações se mantêm tímidas. A degradação ambiental e os baixos investimentos em agricultura “manterão a produção doméstica de alimentos em depressão e vulneráveis a riscos naturais”. Aliados à manutenção da alta taxa de crescimento populacional, esses fatores mantêm o país altamente dependente de importação de alimentos, o que já tem se convertido em motivo para

²⁸² PEREIRA, *A experiência brasileira no Haiti e sua aplicação na segurança pública*, *op. cit.*

²⁸³ Atualmente vivendo na África do Sul, Aristide ainda tem esperança de voltar a seu país, e retomar seu mandato. À pergunta “você se vê retornando ao Haiti?”, a resposta do ex-presidente é: “Eu sempre presto atenção à voz do povo haitiano; e sempre continuarei a prestar atenção à sua voz. Prestando atenção respeitosamente, sua voz me dirá o que fazer”. GOODMAN; Amy; ARISTIDE, Jean-Bertrand, 2004, *op. cit.*, p. 179.

²⁸⁴ VIEWSWIRE, *op. cit.*

²⁸⁵ Em 2006, o Haiti conseguiu um acordo com o FMI para redução de dívida sob iniciativa e incentivo de países pobres não-devedores, como o Brasil. *Ibidem.*

grave preocupação, com a crise alimentar global que já tem apresentado seus primeiros sinais.²⁸⁶

Vale destacar o impacto negativo das oscilações do preço do petróleo, tendo em vista que a geração de energia no país (que privilegia a poucos) depende de combustíveis importados. Recentemente, o Haiti integrou a PetroCaribe e o Acordo de San José (iniciativas lideradas, respectivamente, por Venezuela e México), o que pode aliviar as finanças públicas do país nesse sentido. Há, ainda, o projeto de Biocombustíveis, financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e promovido pelo Brasil, para o desenvolvimento de etanol no Haiti.

A inflação, esperada pelas autoridades em 10% para o ano 2005-2006, atingiu 10,3% durante o período. O relatório da EIU ViewsWire²⁸⁷ de fevereiro de 2007 anunciava uma expectativa, para os dois anos subseqüentes, de que a taxa de inflação decrescesse, mas não de forma muito proeminente. Apesar do alto nível de remessas de dinheiro e subvenções externas, o déficit de conta-corrente deve aumentar para U\$ 102.2 milhões em 2007 e 223.6 milhões em 2008.²⁸⁸

Em síntese, os evidentes resultados positivos da MINUSTAH são, todavia, insuficientes. Persistem problemas graves e inúmeros desafios a serem enfrentados pela Missão e pela comunidade internacional em auxílio ao Haiti.

A questão da segurança permanece delicada. “A criminalidade e a ação de gangues no país ainda são alarmantes, o que torna a presença de forças internacionais vital para a segurança da população mais pobre do país”.²⁸⁹ O tráfico de drogas e de armas é ainda um dos principais problemas, que disseminam violência e dificultam a estabilidade em nível securitário no Haiti. A própria Resolução n. 1780 do CS/ONU, de 2007 (que prorrogou a MINUSTAH até, pelo menos, 15 de outubro de 2008), aborda o tema como uma das prioridades do atual mandato. O documento

convida os Estados membros, incluindo [Estados] vizinhos e regionais, em coordenação com a MINUSTAH, a se comprometerem com o Governo [haitiano] para empenhar esforços no [combate ao] tráfico ilícito de drogas, armas e outras atividades ilegais

²⁸⁶ Ibidem.

²⁸⁷ *Economist Intelligence Unit*, do grupo The Economist. V. <www.viewswire.com>. Acesso em: 15 jun 2008.

²⁸⁸ Ibidem.

²⁸⁹ Declaração do Embaixador Edmond Mulet. GARCEZ, 2007, *op. cit.*

transfronteiriças, e para contribuir ao fortalecimento da capacidade da PNH nessas áreas.²⁹⁰

A PNH, por sua vez, progrediu muito pouco, e continua sendo uma das prioridades da Missão, conforme ressaltado na Res n. 1780, por meio da qual o Conselho de Segurança

[solicita] a cooperação do governo haitiano, em coordenação com a comunidade internacional, para avançar a reforma do setor de segurança, em particular por meio da continuidade da implementação do Plano de Reforma da Polícia Nacional do Haiti (PNH), bem como os esforços para reformar os críticos sistemas judiciário e penitenciário;
[...] Solicita que a MINUSTAH continue seu apoio à PNH conforme considerado necessário para assegurar a segurança no Haiti, e encoraja a MINUSTAH e o Governo do Haiti a continuar a empreender ações coordenadas de dissuasão para reduzir o nível de violência.²⁹¹

Esse apoio deve advir principalmente do “monitoramento, aconselhamento, treinamento, avaliação do departamento de polícia e fortalecimento das capacidades institucionais”, de forma consistente com a estratégia global de transferir, progressivamente, as responsabilidades geográficas e funcionais para os haitianos.²⁹²

Por fim, o sistema judiciário e prisional do país continuam débeis, necessitando de reformas críticas e urgentes.²⁹³ A defesa plena dos direitos humanos no Haiti será inviável enquanto não se consolidar um Estado de Direito, com estrutura adequada, funcionários capacitados e respeito à lei.

Muitos dos problemas ainda enfrentados pelo Haiti e pela MINUSTAH dependem de uma ação de médio ou longo prazo; outros são, possivelmente, problemas endêmicos, cuja solução dependeria de uma estratégia completamente

²⁹⁰ UNITED Nations Security Council. *S/RES/1542 (2004)*, de 29 fev 2004. Disponível em: <www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/res.html>. Acesso em: 20 abr 2008. Parágrafo 9.

²⁹¹ Ibidem, preâmbulo e parágrafo 7.

²⁹² Ibidem, parágrafo 8. A Polícia Nacional do Haiti progrediu muito pouco desde o início da Missão, há quatro anos. Nesse sentido, os principais desafios, segundo o Gen. Heleno, são a deficiência em pessoal, armamento, equipamento e instrução; a dificuldade no relacionamento com a população; sua autonomia; e a falta de estrutura física, já que suas instalações foram destruídas durante a crise. PEREIRA, *A experiência brasileira no Haiti e sua aplicação na segurança pública*, op. cit.

²⁹³ De acordo com o relatório mais recente do Secretário-Geral da MINUSTAH, a reforma das estruturas judiciais do Haiti são um projeto de longo prazo, e é “crucial para a consolidação da estabilidade” do país: “é essencial que os planos sejam traduzidos em ações e que os fundos necessários, nacionais e internacionais, sejam disponibilizados para apoiar [os processos de reforma existentes]”. SECRETÁRIO-Geral das Nações Unidas. *Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti*. S/2008/202, de 26 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/reports.html>>. Acesso em: 20 jun 2008.

diversa das que vêm sendo implementadas. De todo modo, existe um consenso no sentido de que as tropas da MINUSTAH não podem se retirar do Haiti em curto prazo. Uma estratégia precipitada ou mal formulada poderia culminar no retrocesso de tudo o que vem sendo construído no país, em termos de segurança, democracia, direitos humanos, e mesmo de construção de infra-estrutura.

Da Resolução n. 1780 em diante: o que esperar?

A doutrina especializada é acorde em que uma retirada brusca das tropas da ONU muito provavelmente ocasionaria um retorno ao *status quo ante* no Haiti, de caos e violência generalizada, sem contar a perda, total ou parcial, dos resultados das obras de ação humanitária que vêm sendo realizadas – ou mesmo um estágio ainda pior de degradação. Nesse sentido, declara Seitenfus:

Para a população do país mais pobre das Américas, a ausência da MINUSTAH significaria o retorno a um passado de repressão, ausência de liberdades mínimas, desrespeito aos direitos humanos fundamentais e maior retrocesso econômico. A porta estaria escancarada para que os eternos aventureiros e opressores do povo, entre eles notórios traficantes, torturadores e assassinos, retomassem as rédeas do poder.²⁹⁴

Diante disso, as principais discussões atuais em relação à MINUSTAH referem-se à sua duração, e à forma pela qual deve dar-se sua eventual retirada.

No princípio da Missão, estabeleceu-se que o efetivo de tropas deveria ser reduzido gradativamente, conforme os objetivos estabelecidos pelo mandato fossem concretizados. Entretanto, faltam recursos financeiros para a reconstrução do país, prometidos desde o início da MINUSTAH, e a PNH não se encontra preparada para assumir a responsabilidade pela segurança nacional. A recuperação econômica do Haiti, por sua vez, vincula-se ao nível de emprego e ao desarmamento das gangues.²⁹⁵

É importante lembrar que foi justamente pelo curto prazo ou por uma retirada brusca, sem estratégias de continuidade ou “pós-missão”, que as outras Missões da ONU no Haiti não obtiveram êxito.

²⁹⁴ SEITENFUS, Ricardo. É hora de o Brasil encerrar a missão no Haiti? NÃO – O Haiti não é aqui. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 maio 2008.

²⁹⁵ PEREIRA, 2007, *op. cit.*

As principais preocupações concernentes ao futuro do Haiti relacionam-se, portanto, à continuidade da MINUSTAH. O Gen. Heleno alerta que “a retirada das tropas pode resultar em nova degradação da situação de segurança, como aconteceu em missões anteriores”. Ressalta ainda que, “se não fosse a presença da MINUSTAH, o Haiti teria mergulhado em uma guerra civil.”²⁹⁶ Dessa forma, é muito difícil “prever o que ocorrerá no futuro. Se os investimentos tardarem e a PNH continuar despreparada, tão cedo não se poderá pensar em retirar tropas sem que, imediatamente, se degrade a situação de segurança no país”.²⁹⁷

O Embaixador guatemalteco Edmond Mulet afirma que “o que obtivemos lá até agora poderá desaparecer se sairmos cedo demais”, e que a retirada das forças internacionais está condicionada à “capacidade do governo do Haiti de reconstruir as suas próprias instituições”²⁹⁸:

O Haiti não conta com qualquer policiamento em seus portos ou ao longo de sua região costeira de 1700 quilômetros, não há cartórios para registros de nascimento e 65% do orçamento depende de investimento internacional. *Ainda há muito a ser feito*²⁹⁹ (grifo nosso).

O patrulhamento das fronteiras haitianas, internas (com a República Dominicana) e externas (costeiras), é justamente um dos objetivos da Res. n. 1780, de 15 de outubro de 2007, que renovou o mandato da MINUSTAH por doze meses. A Força Militar segue comandada por um brasileiro (atualmente, o General-de-Brigada Carlos Alberto dos Santos Cruz), mas sob enfoque diferente do anterior. Os principais objetivos do novo mandato são um maior empenho contra o tráfico de drogas, e maior ênfase das tropas e da UNPOL na capacitação da PNH, para que esta possa, futuramente, assumir a segurança do país sem a necessidade de ajuda internacional.

Em 28 de maio deste ano (2008), o Presidente Lula visitou o Haiti pela segunda vez.³⁰⁰ Durante a visita, reafirmou o compromisso do Brasil com o país caribenho. O presidente haitiano René Préval, por sua vez, solicitou ao Brasil

²⁹⁶ Ibidem.

²⁹⁷ Ibidem.

²⁹⁸ Entretanto, o Embaixador não vê necessidade de ampliação das tropas brasileiras, que “estão fazendo um excelente trabalho. [...] 1200 soldados é uma boa quantidade. Não é preciso aumentar”. Declaração feita em evento em Washington, organizado pelo Center for Strategic and International Studies. GARCEZ, 2008, *op. cit.*

²⁹⁹ Ibidem.

³⁰⁰ A primeira visita presidencial ocorreu em 2004, por ocasião do Jogo da Paz, logo no início da MINUSTAH.

“menos militares e mais cooperação para policiar as cidades, reconstruir o país e, principalmente, investir em uma rede de barragens para atenuar os sérios problemas haitianos no fornecimento de energia elétrica”. A visita foi acompanhada por representantes brasileiros dos ministérios da Agricultura, Desenvolvimento, Minas e Energia e Integração Nacional, e resultou no estabelecimento de acordos de cooperação econômico-social entre os dois países.³⁰¹

Durante o encontro, ainda, o Presidente Lula se comprometeu a “mobilizar a comunidade internacional de países doadores e a orientar as conversações no sentido de aumentar os investimentos em projetos de reconstrução do Haiti”. Deve ser remarcada a conferência de doadores, inicialmente prevista para 25 de abril deste ano, mas que não foi realizada.³⁰²

O Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, que acompanhou a visita presidencial, declarou que a presença brasileira no Haiti deve ultrapassar o 15 de outubro de 2008 – data em que a Missão será reavaliada pelo Conselho de Segurança da ONU, e rediscutido o mandato. Jobim anunciou, ainda, que a Missão deverá ser integrada por um reforço de cem homens à Companhia de Engenharia do Exército, a fim de trabalharem na reconstrução do país e em obras de infraestrutura, conforme solicitação do presidente haitiano.³⁰³

Quanto à saída das tropas brasileiras do Haiti, o Ministro Jobim afirma:

“Não há previsão de retirada. A situação é instável. O Brasil tem que cumprir com suas responsabilidades e vamos sair quando pudermos sair. Se sairmos agora, as gangues retornam imediatamente. *A questão do Haiti é uma questão brasileira*”. (grifo nosso)³⁰⁴

No mesmo sentido, o Embaixador Igor Kipman declara que é muito difícil saber até quando as tropas brasileiras devem permanecer no Haiti: “é uma pergunta

³⁰¹ Na visita presidencial ao Haiti, o Presidente Lula declarou: “Não trouxe, desta vez, nenhum jogador da seleção brasileira, nem Ronaldo nem Ronaldinho, mas trouxe uma equipe de jogadores do meu governo que estão me ajudando a ganhar o jogo no Brasil. E são esses homens que me ajudarão aqui no Haiti”. HAITI pede a Lula mais ajuda e menos tropas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A17, 29 maio 2008.

³⁰² Ibidem.

³⁰³ O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 515/08 – que propõe o aumento do efetivo militar brasileiro através da incorporação de 100 militares da Companhia de Engenharia do Exército – deve ser votado no começo de junho deste ano (2008). V. CÂMARA dos Deputados. Disponível em: <www2.camara.gov.br/>. Acesso em 05 jun 2008.

³⁰⁴ COM 10 ministros, Lula visita um Haiti em crise política. *Valor Online*, 28 maio 2008. Disponível em: <http://oglobo.oglobo.com/pais/mat/2008/05/28/com_10_ministros_lula_visita_um_haiti_em_crise_politica-546538591.asp>. Acesso em: 07 jun 2008.

que não há como responder, a não ser que fosse um jogo de adivinhação”. Para o Embaixador, em relação à presença militar,

[...] evidentemente, deverá acontecer uma retirada num momento em que forem cumpridos os mandatos da MINUSTAH, o principal dos quais eu julgo seja a formação da nova PNH. Quando a nova polícia estiver totalmente recrutada, selecionada, treinada, em condições de manter a segurança do Haiti, é (*sic*) o momento da retirada da vertente militar.³⁰⁵

Nesse ponto, a duração da MINUSTAH deixa de ser um problema de negociações diplomáticas entre Estados, vinculando-se à opinião pública brasileira. Isso porque qualquer decisão sobre o envio ou a permanência de tropas brasileiras deve ser aprovada pelo Poder Legislativo. Diante da influência da participação e do comando brasileiro na Missão, sua retirada poderia implicar a retirada de outros contingentes, especialmente dos países latino-americanos.³⁰⁶ A oposição à participação do Brasil na força de paz deve ser considerada, portanto, um fator relevante para a continuidade da Missão e seu aperfeiçoamento.

Assim sendo, cabe ao Brasil “ver o problema fundamental do povo haitiano e aportar uma solução duradoura para terminar com esse processo [...], para [demonstrar] como o Brasil, ao fim e ao cabo, pode fazer a diferença”.³⁰⁷

Uma verdadeira mudança no Haiti só será possível a partir da combinação entre fatores internos e cooperação internacional. A miséria e suas conseqüências persistirão enquanto não houver projetos de desenvolvimento de médio e longo prazo, que utilizem mão-de-obra local. Para tanto, o país carece ainda da ajuda internacional, por meio de doações e investimentos. Mas mesmo a solidariedade de outros países muitas vezes não consegue ultrapassar os problemas de governabilidade persistentes no Haiti, que vão desde corrupção e falta de vontade política a instituições administrativas inexistentes ou mal-administradas e uma força policial despreparada e insuficiente.³⁰⁸

³⁰⁵ KIPMAN, 2007, *op. cit.*

³⁰⁶ Diante da “hipotética” retirada do Brasil das forças que compõem a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti parte [dos países latino-americanos], por certo, revisaria sua posição, abandonando à própria sorte aquele país”. (grifo do autor). SEITENFUS, 2008, *op. cit.*

³⁰⁷ CLAUDE, 2007, *op. cit.* Para Wendell Claude, “a presença do Brasil no Haiti tem sido um fator extraordinário porque tem estabelecido uma paz, mas uma *paz temporária*, [que] não pode ser duradoura se não se tomar as iniciativas capazes de gerar trabalho; de preparar pessoal adequado que possam dirigir instituições e assim construir a democracia representativa”. (grifo nosso). O diplomata sugere que, para pôr fim a essa “crise permanente”, os processos de reconstrução de infraestrutura ou de instalação de indústrias no país empreguem mão-de-obra haitiana. *Ibidem.*

³⁰⁸ A título de exemplo, o Haiti tem perdido uma imprescindível ajuda internacional em tempos de grave crise alimentar. As manifestações decorrentes da alta de preços dos alimentos no país

3.2.2. Para o Brasil e a Política Externa Brasileira

A MINUSTAH tem se revelado significativa em diversos âmbitos da política externa brasileira. Intensifica-se o vínculo bilateral entre Brasil e Haiti; é fortalecida a integração latino-americana, sob um viés inédito; as Forças Armadas brasileiras adquirem maior visibilidade e respeito a nível interno e também internacional.

O início da crise haitiana, com a primeira queda do Presidente Aristide, foi marcado pela indiferença por parte do Brasil, cuja política externa de então se mostrava fortemente apegada aos princípios clássicos do direito internacional, consagrados pela Constituição Federal de 1988 – em especial, o princípio da não-intervenção em assuntos internos de outros Estados. Mesmo com o chamado da comunidade internacional, o Brasil, mantendo-se firme em seu posicionamento, “não concordou com uma solução multilateral no âmbito da OEA e sustentou que o caso deveria ser conduzido ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS)”.³⁰⁹

Além disso, as relações entre Brasil e Haiti foram marcadas, durante décadas, “por patente desinteresse de ambas as partes em dinamizá-las”. Enquanto que o Haiti duvalierista caracterizava-se por uma política externa hermética e um “sentimento de desvinculação do país em relação ao continente latino-americano”, o desinteresse da parte brasileira “[originara-se] basicamente de sua condição de império escravagista, da falta de comunicações e da não-complementaridade das respectivas economias”.³¹⁰

A partir de 1981, houve “certa abertura e esforços de dinamização por parte do Haiti e do Brasil”, caracterizadas pelas primeiras visitas de altas autoridades haitianas entre os anos de 1981 a 1983. Foram assinados acordos e protocolos de intenções, em especial de caráter técnico e científico, que mantiveram certa proximidade entre os dois países nos anos subseqüentes.³¹¹

derrubaram o Primeiro-Ministro. Sem consenso a respeito da nomeação de um sucessor, há um vazio de poder no país que corresponde à perda de oportunidade de assinar uma série de acordos propostos pela comunidade internacional. Vale ainda ressaltar que o país perde investimentos privados internacionais por seu histórico de corrupção e pela instabilidade da segurança.

³⁰⁹ FADISMA; IDRC, *op. cit.*

³¹⁰ GOMES, *op. cit.*, p. 133-139. De fato, naquela época, “ao Governo haitiano só parecia interessar, no plano externo, o relacionamento com os Estados Unidos da América, com a França e, em menor grau, com a República Federal da Alemanha, principais fontes de ajuda bilateral e assistência técnica naquele período”, e com a República Dominicana, com quem compartilha sua única fronteira terrestre.

³¹¹ *Ibidem*, p. 135-136.

Entretanto, o caos político-econômico que dominou o Haiti partir de meados de 1985 (fim do regime duvalierista e tumultuado governo provisório) resultou numa drástica diminuição de suas relações com o Brasil. Suas exportações sofreram queda de cerca de 50% entre 1985 e 1986. Os acordos celebrados naquela década tornaram-se letra morta.

O relacionamento entre os dois países atingiu vias de rompimento na década de 1990, a partir do golpe de Estado pelas Forças Armadas haitianas. Segundo Sergio Luiz Gomes, o governo *de facto* demonstrou “total desrespeito ao princípio consagrado pelo Brasil de irreversibilidade dos processos de democratização”, o que foi ressaltado por meio da convocação do retorno do Embaixador em Porto Príncipe a Brasília, “ficando a Missão [diplomática] brasileira sob a responsabilidade de Encarregado de Negócios”.³¹²

À parte das relações diplomáticas e comerciais, não havia vínculo nem interesse por parte da população brasileira em relação ao Haiti – tampouco pela mídia ou comunidade acadêmica. “A opinião pública brasileira esposa a visão simplista ocidental sobre o Haiti e o sistema universitário brasileiro não demonstrou ao longo da história nenhum interesse em aproximar-se, por exemplo, através de pesquisas, da realidade haitiana”.³¹³

A decisão brasileira de participar da MINUSTAH e liderar a Missão sinaliza, portanto, uma mudança profunda da postura brasileira em relação ao Haiti,

uma guinada no modo como o Haiti é percebido pela política externa brasileira, que resulta de uma mudança de perspectiva com relação ao clássico princípio da não-intervenção. A defesa de uma igualdade formal entre os Estados começa a ceder algum espaço para a solidariedade. O Brasil, então, não apenas passa a concordar com a ingerência solidária, mas toma a frente da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e é a principal força, contribuindo com 1200 oficiais e soldados.³¹⁴

Por parte dos haitianos, um compreensível estranhamento inicial com que os brasileiros foram recebidos, derivado de um receio generalizado da presença estrangeira em seu território, minimizou-se vertiginosamente ao longo dos primeiros meses da MINUSTAH.

³¹² *Ibidem*, p. 138-139.

³¹³ IDRC; FADISMA, *op. cit.*

³¹⁴ *Ibidem*, *loc. cit.*

No início da Missão, havia protestos contra a presença estrangeira no país, inclusive das tropas brasileiras. A MINUSTAH era vista, pelos haitianos, como uma ocupação. Essa imagem foi se dissipando aos poucos, devido ao empenho das Forças Armadas em transmitir aos haitianos a certeza de que se tratava de uma missão de paz, e não de tropas de ocupação. Isso era imprescindível, pois o apoio dos haitianos é fundamental para o êxito da Missão. Nesse sentido, foi realizado o Jogo da Paz (amistoso de futebol Brasil x Haiti) já no início da Missão, em 2004. A postura inicial da população, entretanto, se alternava entre aceitação e hostilidade.

O apoio dos haitianos – hoje ostensivo – conquistou-se, principalmente, a partir da pacificação de Cité Soleil e outros núcleos de violência, das ações humanitárias realizadas pelas tropas, do trabalho da Companhia de Engenharia, que têm mudado drasticamente o panorama local³¹⁵; e da realização das eleições presidenciais no Haiti, em 2006.

Em âmbito brasileiro, as críticas e a oposição iniciais à participação do país na MINUSTAH deviam-se, em grande parte, ao desconhecimento da realidade e do povo haitiano. É possível observar que a cada contingente que retorna da Missão, e a cada notícia veiculada pela mídia sobre o Haiti, a opinião pública brasileira inclinava-se mais favoravelmente à Missão, e torna-se mais solidária aos haitianos. Há identificação em face de aspectos histórico-culturais; de problemas sócio-econômicos que assolam ambos os países (ainda que em graus bastante diversos), como a desigualdade na distribuição interna de renda, a ocorrência de violência civil, corrupção administrativa, tráfico de drogas etc. Acredita-se, portanto, que

o prolongamento da presença das tropas brasileiras no Haiti e a cooperação civil ensejada, além de configurar-se como uma ferramenta de ação transformadora, pode levar à ampliação desta janela de oportunidade [momento para condensar este interesse, ainda difuso, em uma real identificação com o Haiti]. Para isto, entretanto, faz-se necessário incrementar o conhecimento interno, disseminá-lo, suscitar empatia pela causa do Haiti e dialogar sobre e com a realidade haitiana.³¹⁶

As responsabilidades assumidas pelo Brasil no Haiti são inúmeras, e dependem do apoio de diversos setores. A participação na MINUSTAH implica não

³¹⁵ “Hoje, não há dúvidas sobre o sentimento positivo do povo haitiano em relação à tropa brasileira. É preciso, entretanto, entender que por mais que façamos, seremos sempre estrangeiros, armados, tomando conta de um país que, há mais de 200 anos, conquistou, de forma histórica, sua soberania e independência”. PEREIRA, Gen. Ex. Augusto Heleno Ribeiro. Entrevista ao Projeto Brasil-Haiti. Outubro, 2007. Mimeografado.

³¹⁶ Ibidem.

só o setor diplomático e militar, mas também o Poder Executivo – através do envolvimento de diversos Ministérios no estabelecimento de projetos de cooperação –, o Legislativo – para viabilizar as decisões tomadas em âmbito diplomático a respeito da Missão –, agências de cooperação e ONGs.

Diante disso, com o intuito de ampliar o apoio à participação do Brasil na MINUSTAH, o setor diplomático tem promovido diversas visitas de parlamentares ao Haiti, “com resultados positivos quanto a uma maior compreensão e apoio à decisão de engajamento na reconstrução haitiana”.³¹⁷ Tem sido, ainda, fundamental o envolvimento da sociedade civil e do meio acadêmico, através de eventos e projetos que visam desmistificar o Haiti e promover a aproximação entre os povos. Por fim, “ganha peso na opinião pública do país a idéia de que a experiência na MINUSTAH representa um processo de aprendizagem para os militares brasileiros, necessários para o seu engajamento em temas de segurança doméstica”.³¹⁸

Em nível interno, portanto, os principais benefícios da participação brasileira na Missão de Paz da ONU são as valiosas lições aprendidas, em esferas político-estratégica e tática, pelas Forças Armadas. A participação na Missão possibilita para muitos militares brasileiros a aplicação, na prática, de seu treinamento e aprendizado teórico. Viabiliza, ainda, o teste de equipamentos, doutrina, logística e estratégias.

Nesse sentido, a MINUSTAH representa para o Brasil, de acordo com o Gen. Heleno, um verdadeiro “laboratório de tática e de liderança”. Assim, militarmente, tem se tornado importante e única em diversos aspectos. O compromisso assumido pelo país de enviar o maior contingente, assumir o comando militar e responsabilizar-se pela área mais importante do Haiti (a favela de Cité Soleil, em Porto Príncipe) atribui ao Brasil relevância no campo tático-operacional.³¹⁹

Para os militares das mais baixas às mais altas patentes, atuar em uma Missão de Paz sob a égide de uma organização internacional representa, além de um complemento de renda significativo, uma oportunidade de crescimento cultural e, conseqüentemente, pessoal. Um dos aspectos mais relevantes nesse sentido é a convivência das tropas brasileiras com tropas de diversos países – em especial os latino-americanos, que predominam na Missão –, além do contato – muitas vezes,

³¹⁷ HIRST, *op. cit.* A autora destaca a mudança de posicionamento em relação à MINUSTAH do senador Cristovam Buarque e do deputado Fernando Gabeira, após visitarem o Haiti.

³¹⁸ *Ibidem.*

³¹⁹ PEREIRA, *A experiência brasileira no Haiti e sua aplicação na segurança pública, op. cit.*

chocante – com uma realidade tão distinta da brasileira. É uma experiência que resulta, portanto, no aumento do nível de conhecimento e cultura dos militares brasileiros através da “confrontação com uma problemática internacional”.³²⁰ Diante disso, Seitenfus ressalta que

a possibilidade de entender um pouco das forças geopolíticas existentes nessa Nação [o Haiti], os atores envolvidos e as possíveis conseqüências e desdobramentos preparam mais que um militar: preparam um cidadão brasileiro a entender suas origens, a valorizar sua nação, seus símbolos e, sobretudo, seus valores.³²¹

Segundo o Gen. Heleno, “os que têm a ventura de participar dessa escola de vida desenvolvem seu potencial de liderança e o conhecimento individual de seus limites, ficando em condições de usá-los em todas as situações futuras”.³²²

Nesse sentido, a experiência adquirida no Haiti pode ser aproveitada para resolver o problema de segurança em núcleos de violência urbana no Brasil. Vale notar, porém, que a aplicabilidade da experiência vivida pela Força Militar da MINUSTAH deve ser analisada a partir das semelhanças e diferenças existentes entre o contexto da operação de paz no Haiti e as operações de segurança pública no Brasil.

Há, ainda, a possibilidade de que as experiências adquiridas pelas tropas brasileiras sejam aplicadas em outras operações de paz. A Missão é um exemplo inédito e bem-sucedido de cooperação militar entre países da região, que pode servir de modelo para outras missões de paz, no continente americano ou em outras regiões do mundo.

Nesse sentido, Monica Hirst ressalta:

A participação destacada de Argentina, Brasil e Chile (ABC) junto a outros países fez com que essa missão adquirisse um sentido emblemático como uma iniciativa de cooperação sub-regional, adequada às expectativas da comunidade internacional de ação multilateral sobre situações locais de colapso internacional.³²³

³²⁰ SEITENFUS, Ricardo. *Relatório sobre a situação política do Haiti e o cenário pós-eleitoral*. Texto elaborado para o Exmo. Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim. Fevereiro de 2006.

³²¹ Segundo o autor, as “complexas relações de poder nos sistema internacional, o funcionamento das organizações internacionais (bem como suas disfunções), o papel progressivamente importante (no caso do Haiti ele é fundamental) das Organizações não-governamentais, constituem eixos que são percebidos de maneira aguda quando observados no campo de atuação.” SEITENFUS, *ibidem*, p. 41-42.

³²² PEREIRA, 2007, *op. cit.*

³²³ “Não se pretende reduzir a importância de outros países nesta operação, sejam da própria América do Sul ou provenientes de outras regiões”, como Uruguai, Jordânia, Nepal, Sri Lanka, China, entre outros. HIRST, *op. cit.*

A integração oportunizada pela MINUSTAH, de caráter diplomático-militar, abre caminhos para a integração política, econômica e cultural da região. Isso porque aproxima os países participantes da Missão, através do diálogo permanente e, fundamentalmente, por meio do convívio direto entre os diferentes países latino-americanos, através das tropas.

Dessa forma, a presença brasileira na Missão tem direcionado a atenção nacional ao pertencimento do país no continente latino-americano, reconhecendo seus pares como detentores de direitos e merecedores de nossa solidariedade e cooperação. Esse mesmo sentimento estende-se para outras regiões do mundo e converte-se em um novo posicionamento do Brasil em relação a Estados em crise e ou aos PMA, de modo geral.

Diante da atual conjuntura haitiana, que, apesar dos progressos alcançados pela MINUSTAH, ainda se caracteriza pela fragilidade da segurança, necessidade de reformas políticas e institucionais – em especial, do setor judiciário –, evidencia-se que a cooperação do Brasil com o Haiti não deve, de fato, se encerrar num curto prazo. O país caribenho depende ainda sobremaneira da cooperação internacional, e as importantes iniciativas brasileiras, além de seus resultados diretos, são uma positiva influência para que a comunidade internacional não feche os olhos para as necessidades do país mais pobre das Américas.

O compromisso assumido pelo Brasil com o Haiti, portanto, é de longo prazo, conforme asseveram o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e o Ministro da Defesa, Nelson Jobim. Esse compromisso tem se manifestado em diversas ações, de diferentes vertentes. No que tange à MINUSTAH, o Brasil segue responsável por seu comando militar, além de manter um contingente de 1200 militares – que será, em breve, ampliado para 1300, atendendo à solicitação do presidente haitiano René Préval, sendo complementado por 100 membros da Companhia de Engenharia do Exército.

Há, ainda, os projetos de cooperação técnica, em iniciativas bilaterais ou trilaterais. E o Brasil coopera também, unilateralmente, por meio da doação de recursos financeiros e de alimentos, especialmente desde abril deste ano, com a emergência da crise alimentar que tem intensificado ainda mais os problemas de miséria e violência no Haiti.³²⁴

³²⁴ O Brasil doou em torno de U\$ 200 mil (duzentos mil dólares) e 14 toneladas de alimentos para o Haiti, além de outros U\$ 200 mil para o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas, para

A cooperação do Brasil no Haiti adquire, portanto, caráter multidimensional e multinacional, no sentido em que conta com a participação de distintos setores vinculados de alguma forma à política externa brasileira, e consubstancia-se em iniciativas bilaterais ou multilaterais. Dessa forma, a liderança brasileira na MINUSTAH e as iniciativas de cooperação civil representam uma janela de oportunidade para o diálogo entre o Brasil e outros países e organismos internacionais. Inúmeros encontros presidenciais e diplomáticos (por exemplo, entre Brasil e Espanha; entre Brasil e Estados Unidos; a recente cúpula da FAO³²⁵) têm por escopo discutir a situação do Haiti. Como resultado, além de acordos de cooperação conjunta, esses encontros acabam por abordar também outros temas de interesse da política externa brasileira, fortalecendo a liderança brasileira em nível regional e corroborando a importância do multilateralismo.

Diante disso, vale notar que a responsabilidade assumida pelo Brasil implica sua imagem no sistema internacional. Ainda que motivado por solidariedade, o país não poderia, a qualquer momento, sem apresentar uma alternativa para o Haiti, desvincular-se das ações de cooperação de que faz parte, mesmo que por razões de âmbito interno. Isso vale tanto para a cooperação civil e técnica com o Haiti, como para a participação brasileira na MINUSTAH e a questão da retirada das tropas. O Brasil comprometeu-se com um país muito necessitado, e a quebra de sua palavra muito provavelmente representaria a perda de sua credibilidade, seja em âmbito regional ou global.³²⁶ Soma-se a essa análise hipotética a já mencionada situação de fragilidade do Estado e de miséria do povo haitianos.

Vê-se, portanto, que a decisão brasileira de integrar a MINUSTAH traz conseqüências não só para o distante país caribenho. Para o Brasil, a participação na MINUSTAH consiste em ganhos e marcos diplomáticos e militares, em âmbito interno; e no maior destaque do país em âmbito externo, com a ampliação e

compra e distribuição emergencial de alimentos no país. BRASIL continua distribuição de alimentos no Haiti, 11 jun 2008. In: MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Assistência Humanitária Internacional*. Disponível em: <<http://www.assistenciahumanitaria.mre.gov.br/noticias/brasil/brasil-da-continuidade-a-distribuicao-de-alimentos-no-haiti>>. Acesso em: 20 jun 2008.

³²⁵ Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, na sigla em inglês. A reunião ocorreu na primeira semana de junho deste ano (2008).

³²⁶ Segundo Michael Tomz, “acadêmicos e profissionais de relações internacionais frequentemente citam a *reputação* como um motivo para que se cumpra sua palavra”. TOMZ, Michael. *Reputation and international cooperation* – Sovereign debt across three centuries. USA: Princeton University Press, 2007. p. 236.

aprofundamento de sua inserção no sistema internacional. Inserção que se pauta nos valores e princípios da política externa brasileira, e tem por objetivo, principalmente, o desenvolvimento justo e igualitário a nível global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propositamente, relegou-se para estas *considerações finais* uma análise dialética entre as possíveis motivações que levaram o Brasil a integrar e liderar a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, e as conseqüências dessa participação. As considerações que se seguem são pautadas pela visão de que em relações internacionais, assim como nas ciências humanas em geral, nada – ou quase nada – é absoluto. Procedeu-se, portanto, a uma breve reflexão pessoal sobre o texto ora apresentado.

A partir de um exame da crise haitiana, e da conseqüente intervenção emergencial da ONU, consubstanciada na MINUSTAH, o presente trabalho baseou-se em fontes primárias e secundárias para a elaboração de uma análise das implicações da participação do Brasil na Missão. Para tanto, partiu-se do pressuposto de que seria indispensável um exame das motivações responsáveis pela decisão brasileira de atuar na MINUSTAH, bem como as características desse processo decisório. A seguir, foram analisadas as principais conseqüências da Missão liderada pelo Brasil, para o Haiti e para nossa política externa.

Um estudo histórico do Haiti evidencia que não se trata de um país convencional. As peculiaridades de sua história converteram a “Pérola das Antilhas” num país complexo, em inúmeras vertentes (política, social, cultural, econômica, entre outras). Seus problemas são igualmente complexos; o rol de missões frustradas e os desafios enfrentados continuamente pela MINUSTAH ilustram que a crise haitiana precisa de soluções inovadoras.

Como foi visto, a crise haitiana não “nasceu” de um dia para outro; teve, sim, um marco, que foi o governo Aristide – apoiado por grande parte da população, mas contestado por interesses de fortes grupos políticos e criminosos no Haiti e por forte pressão de parcela da comunidade internacional. A queda de Aristide constitui um marco da história desse país, acentuando problemas de miséria, desenvolvimento e corrupção já existentes. E chamou a atenção da comunidade internacional para o país caribenho, durante séculos isolado, por si mesmo e pela indiferente comunidade internacional, enquanto passava de ditadura a ditadura, marcadas por violência e violações dos direitos humanos.

Nesse quadro se insere a participação destacada do Brasil em uma Missão de Paz da ONU, a fim de cooperar com a estabilização e viabilização do processo de desenvolvimento do Haiti. A forma curiosa como se deu a decisão brasileira de integrar a MINUSTAH, a princípio, pode parecer que se tratou de uma decisão impulsiva e irrefletida. De fato, o país não estava preparado para as responsabilidades que o presidente assumia naquele momento – não só estrutural e logisticamente, mas subjetivamente. Prova disso são as inúmeras críticas que a decisão recebeu, em diversos setores do país, inclusive no Congresso Nacional, onde deveria também ser aprovada.

Houve, aparentemente, uma inversão de fatores entre formulação e execução de política externa – a decisão primeiro foi tomada, para depois ser “processada”. Um compromisso foi assumido, de forma inesperada, e a retórica teve que se adequar à prática: inúmeros discursos foram realizados, relacionando a decisão de integrar a MINUSTAH a valores e objetivos da política externa brasileira.

Entretanto, há inúmeros elementos que justificam a presença brasileira no Haiti. Além das razões apresentadas quando do início da Missão, as conseqüências dessa participação se mostram verdadeiras motivações para o compromisso assumido pelo Brasil nessa importante iniciativa.

A participação brasileira na MINUSTAH de fato não se afasta dos objetivos buscados por sua política externa. Vale, retomar, portanto, alguns dos fatores apresentados neste trabalho como possíveis razões para a decisão brasileira, e as perspectivas relativas a esses fatores, quatro anos depois:

Não é a partir de sua participação e liderança na MINUSTAH que o Brasil conquistará um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Parece pouco provável, inclusive, que isso venha a ocorrer no contexto atual do sistema internacional. Por mais que o Brasil se empenhe, e conquiste respeito e reconhecimento por sua capacidade militar – uma conseqüência fundamental da Missão –, o fato é que os Estados membros permanentes do órgão não parecem dispostos a dividir o poder decorrente dessa posição. E, se o fizerem, dificilmente será com um país com interesses tão diversificados, que representam os “Estados do Sul”. Isso simplesmente lhes tiraria o grande “trunfo” de coordenar os rumos do mundo.

Por outro lado, cabe questionar: se tanto esforço não será recompensado; se o que importa é defender os interesses de uma “classe” de países, que o Brasil

representaria, por que não se empenhar em defender tais interesses por meio de outra estratégia? Uma estratégia que fosse factível e eficaz. Por exemplo, um órgão regional de segurança – como, inclusive, foi proposto recentemente pelo Brasil, no âmbito da UNASUL. A iniciativa existe; cabe, agora, dedicar-se a ela da mesma forma como o país se dedica a integrar o CS/ONU.

Economicamente, de fato, a MINUSTAH representa uma aproximação entre o Brasil e os países do Caribe. Mas representa, também, um custo altíssimo. No fim, esses fatores parecem incompatíveis para compor uma equação no sentido de calcular se a participação do país na Missão é, ou pode vir a ser, lucrativa. Além do mais, tal análise depende de inúmeros fatores, de ordem interna e internacional, extremamente dinâmicos e, portanto, imprevisíveis.

Em relação à discussão sobre o enquadramento da MINUSTAH na Carta da ONU, mostrou-se evidente que a Missão é regida pelas normas do Capítulo VII. Isso novamente exigiu uma manobra retórica, por parte do governo brasileiro, para justificar a presença em uma operação desse tipo, que tradicionalmente o Brasil recriminaria. De todo modo, a Missão não teria logrado os êxitos em termos de segurança e estabilidade do Haiti se tivesse operado de outra forma. Se o discurso brasileiro foi necessário para que a participação brasileira fosse aprovada, neste momento essa discussão parece irrelevante. Mas certamente consistirá um ponto de inflexão em dilemas semelhantes que venham a surgir.

Enquanto fundamento para a participação do Brasil na MINUSTAH, o “princípio da não-indiferença” serviu para sintetizar os valores de solidariedade e humanidade que pautam as relações internacionais do país. Não parece apropriado, porém, classificar a “não-indiferença” como um *princípio*. Trata-se, sim, de um valor, que – de forma louvável, ressalte-se – caracteriza as ações da atual política externa, direcionando esforços para o desenvolvimento e a paz de países em necessidade. Entretanto, ao se considerar os princípios como valores *estáveis, reconhecidos e respeitados*, não se pode falar em uma nova principiologia com base em ações tão recentes e tão específicas. Só a prática reiterada de ações como as que vêm sendo realizadas no Haiti poderão consubstanciar no Brasil a não-indiferença como um princípio, ou, ao menos, como uma exceção à regra, que continua sendo a não-intervenção.

Hoje, vê-se que discurso e prática do Brasil em relação ao Haiti são convergentes, e isso é o que importa. O país tem feito – ou ao menos, tentado fazer

– aquilo a que se comprometeu, em relação ao Haiti. Esse compromisso converteu-se em uma questão de identidade nacional. Tem o apoio de grande parte da opinião pública, do governo, do meio acadêmico e das Forças Armadas, com quem conta para operacionalizar essa cooperação.

Quanto ao Haiti, mesmo a mais otimista das previsões limita-se pela consciência de que o país é, por si só, um desafio. Deixou de ser a “Pérola das Antilhas” há dois séculos, e, desde então, depende da ajuda internacional. Parece existir um “círculo vicioso”: ora é uma crise política levando o país a problemas sócio-econômicos; ora são os problemas sociais ou econômicos que levam a uma renúncia ou golpe de Estado. A cada capítulo dessa história, o país sofre um pouco mais de desgaste: de suas instituições; de sua infra-estrutura; das condições de vida do sofrido povo haitiano.

Estabilidade e segurança são diretamente proporcionais a desenvolvimento e direitos humanos. Ou seja, enquanto não houver progressos substanciais em termos de condições de vida, haverá, de forma intermitente, crises e manifestações no Haiti. O país impescinde, portanto, da cooperação internacional. Mas depende também de vontade política; de projetos de desenvolvimento feitos por haitianos e para haitianos, que gerem empregos e criem possibilidades de que o país cresça e se desenvolva por si só.

Enquanto não houver, simultaneamente, essa conjuntura de fatores – projetos nacionais e cooperação internacional – pouca probabilidade de mudança existe, para melhor ou pior, para o Haiti. O que vincula os demais Estados, por uma questão superior a quaisquer interesses materiais: uma questão de humanidade.

Daí o motivo principal para a participação do Brasil na MINUSTAH. Esse argumento supera outros, sejam de ordem material ou subjetiva. O Brasil tem que estar no Haiti porque os haitianos precisam de ajuda. E isso basta, ou deveria bastar.

Há, ainda, focos de oposição à cooperação brasileira com o Haiti. Mas os argumentos da oposição não parecem tão fortes quanto os argumentos favoráveis à participação na Missão – especialmente agora, quatro anos depois, em que já se verificam os resultados positivos da participação brasileira na Missão.

Apesar de contestada, a decisão de enviar tropas para a Missão e responsabilizar-se por seu comando militar provou-se acertada. A participação brasileira na MINUSTAH tem sido a principal iniciativa da política externa do governo

Lula. Trata-se de um fator de aproximação, não só entre o Brasil e os demais países participantes da Missão, mas também com outros países. Isso porque a situação do Haiti enseja o diálogo, a nível global, em busca de soluções. A liderança brasileira na MINUSTAH converteu-se em fator de aproximação entre o governo brasileiro e diversos chefes de Estado, e tem oportunizado maior destaque ao país em foros regionais e globais.

Diante disso, parece pouco provável que o Brasil se retire da MINUSTAH em curto ou médio prazo. Qualquer decisão em sentido contrário, além de afetar o Haiti, seria certamente rebatida por grande parcela dos setores que estão involucrados com os rumos do Haiti. E uma quebra de compromisso, por parte do Brasil, influenciaria negativamente a imagem que vem sendo construída no sistema internacional com base na importante participação do país nessa Missão.

O empenho do Brasil em cooperar com o Haiti, civil ou militarmente, é válido e necessário. Entretanto, como foi visto, a Missão colhe frutos palpáveis, mas insuficientes para mudar a realidade do Haiti. A partir daí, vale ressaltar – dentre inúmeros – dois novos questionamentos, que merecem uma reflexão mais profunda:

- Em primeiro lugar, se mesmo uma missão de paz considerada bem-sucedida e inovadora, como vem sendo a MINUSTAH – que já se estende por quatro anos –, não é capaz de mudanças efetivas e duradouras à realidade do Haiti, que solução poderia existir para os problemas que assolam o miserável país caribenho?

- Em segundo lugar – levando em consideração as já mencionadas importantes conseqüências da participação do Brasil na MINUSTAH para a política externa brasileira – diante do cenário que todavia se apresenta no Haiti, e considerando que há tantos outros focos de violência, crises, conflitos e misérias em outras regiões do mundo – até que ponto a dedicação brasileira ao Haiti deve se manter incondicional e praticamente irrestrita? Esta hipótese parece pertinente mesmo sem levar em conta o fato de que o Brasil é ainda um país em desenvolvimento, que não possui a abundância de recursos financeiros dos chamados “países doadores”, por exemplo.

O Brasil parece ter encontrado no Haiti um *alter ego*; um outro lugar com problemas que aqui existem, mas lá, superdimensionados. Além dos problemas, há a identificação étnica, histórica e cultural. Mas vale notar que essa identificação não pode ser vista de forma generalizada, pois enquanto que o Haiti se caracteriza como

“república Negra”, com população majoritariamente descendente de africanos, o Brasil recebeu migrações de diversos países e regiões do mundo – inclusive da África, mas não só. Diante disso, e das hipóteses acima mencionadas, vale questionar: ajudar o Haiti, sim; mas exclusivamente? Evidentemente, o mesmo montante de recursos empenhados pelo Brasil para a participação da MINUSTAH e na cooperação civil com o Haiti não existe para ser aplicado, em igual proporção, para ajudar as outras dezenas de Países Menos Avançados, com os quais também possuímos, certamente, algum tipo de vínculo – étnico, histórico ou cultural – ou algum tipo de identificação de realidades.

É inegável, porém, que as experiências colhidas no Haiti beneficiam não só o país caribenho, mas constituem exemplos para outras operações de paz. Além do treinamento militar e aperfeiçoamento de estratégias e táticas militares, a cada dia surgem novas lições, em esfera política e diplomática, a partir dessa importante cooperação multinacional. Se a MINUSTAH consiste em *um novo paradigma de operações de paz*, talvez seja prematuro dizer. Mas, certamente, constitui um embrião de mudanças, que, se encaradas com seriedade e adaptadas a outras realidades de conflito, poderão resultar em outras missões de paz e ações de cooperação bem-sucedidas. Fortalece-se, portanto, a crença no multilateralismo, não como um fim em si mesmo, mas como meio para a construção de um sistema internacional mais homogêneo e democrático, constituído por países mais justos e desenvolvidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo R. de. A Política Externa do novo Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva: retrospecto histórico e avaliação programática. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/976PolExtGovLula.pdf>>. Acesso em: 15 abr 2008.

_____. *O estudo das relações internacionais do Brasil – um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília: LGE Editora, 2006.

_____. *Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva*. Disponível em: <www.pralmeida.org/05DocsPRA/1227PolExtFHCLula.pdf>. Acesso em: 07 jun 2008.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. A diplomacia do governo Lula, 2003. In: HOFMEISTER, Wilhelm. *Anuário Brasil-Europa: Direitos humanos e relações externas*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

_____. *Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao repórter Luiz Carlos Azenha*. Brasília, 05 maio 2008. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DI_SCURSO=3300>. Acesso em: 15 jun 2008.

ARISTIDE and the Endless Revolution. Direção de Nicolas Rossier. Estados Unidos: First Run Features, 2005. 82 min, son., colorido.

ARISTIDE, Jean-Bertrand; WARGNY, Christophe (colaborador). *Tout moun se moun – homme est un homme*. Paris: Seuil, 1992.

ARRIGHI, Jean Michel. *OEA – Organização dos Estados Americanos*. Série Entender o Mundo, v. 4. Barueri, SP: Manole, 2004.

BADIE, Bertrand. *Um monde sans souveraineté – Les Etats entre ruse et responsabilité*. Paris: Fayard, 1999.

BARRAL, Welber. *Metodologia da pesquisa jurídica*. 2ª ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

BEASLEY, Ryan K. *et al (eds.). Foreign policy in comparative perspective – domestic and international influences on state behavior*. Washington D.C.: CQ Press, 2002.

BETATTI, Mario. *O direito de ingerência – mutação da ordem internacional*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BRAGA, Saturnino. Polifonia haitiana. *O Globo*, Rio de Janeiro, 20 fev 2006. Disponível em:

<www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2777>. Acesso em: 15 jun 2008.

BRAILLARD, Philippe (org.). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1990. p. 184 a 186.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 maio 2008.

_____. Celso Amorim. *Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Luiz Nunes Amorim, na abertura da XXXV Assembléia Geral da OEA*, em Fort Lauderdale (USA) em 05 de junho de 2005. Disponível em: <<http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=05-0114>>. Acesso em: 05 jun 2008.

_____. Luiz Inácio Lula da Silva. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante discussão sobre temas de interesse global*, em Haia, em 11 de abril de 2008. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3281>. Acesso em: 15 jun 2008.

_____. Luiz Inácio Lula da Silva. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate-Geral da 62ª Assembléia-Geral das Nações Unidas*, em Nova York, em 25 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3192>. Acesso em: 20 jun 2008.

_____. Luiz Inácio Lula da Silva. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata*, em Brasília, em 29 de abril de 2008. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3298>. Acesso em: 15 jun 2008.

_____. Luiz Inácio Lula da Silva. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Cerimônia de Formatura da Turma "Celso Furtado" do Instituto Rio Branco*, em Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.aeconomiadobrasil.com.br/artigo.php?artigo=161>>. Acesso em: 13 jun 2008.

BRASIL-HAITI, Projeto. *Relatório estatístico*. Relatório produzido através da coleta de dados realizada sobre os questionários enviados aos militares brasileiros componentes da MINUSTAH, no âmbito do projeto Brasil-Haiti. Santa Maria, 12 dez 2007. Mimeografado.

_____. SEMINÁRIO Brasil-Haiti, 14 dez 2007. Santa Maria: Projeto Brasil-Haiti, 2007. DVD.

BRIGAGÃO, Clóvis (ed.). Haiti: O Brasil e a MINUSTAH. *Cadernos GAPConflitos*, I. Rio de Janeiro: GAPCON-UCAM / Fundação Konrad Adenauer, 2007.

BRIGAGÃO, Clóvis; MELLO, Valerie de C. (orgs.). *Diplomacia cidadã – Panorama brasileiro de prevenção de conflitos internacionais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2006.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domício (orgs.). *O Brasil e os novos conflitos internacionais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2006.

BRIGAGÃO, Clóvis; RODRIGUES, Gilberto M.A. *Política Externa Brasileira – da independência aos desafios do século XXI*. Coleção Polêmica. São Paulo: Moderna, 2006.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BYMAN, Daniel; WAXMAN, Matthew. *The dynamics of coercion – American foreign policy and the limits of military might*. UK: Cambridge University Press, 2002.

CALDERISI, Robert. *L'Afrique peut-elle s'en sortir? – Pourquoi l'aide publique ne marche pas*. Canada: Éditions Fides, 2006.

CÂMARA, Irene P. de Lima. *Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana – 1991-1994*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica*. 8ª ed. revista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Leonardo A. de (org.). *Geopolítica e relações internacionais*. Curitiba: Juruá, 2002.

CENTER on International Cooperation. *Annual Review of Global Peace Operations – 2006*. London: Lynne Rienner, 2006.

_____. *Annual Review of Global Peace Operations – 2007*. London: Lynne Rienner, 2007.

CENTRO de Mídia Independente. *Manifesto da Campanha: Não ao envio de tropas do Brasil ao Haiti, 08 abr 2004*. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2004/04/277171.shtml>>. Acesso em: 11 jun 2008.

CERVO, Amado. *Inserção internacional – formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 2002.

CHIN, Pat; DUNKEL, Greg; FLOUNDERS, Sara; IVES, Kim (eds.). *Haiti: A slave revolution – 200 years after 1804*. New York: International Action Center, 2004.

CHOMSKY, Noam; FARMER, Paul; GOODMAN, Amy. *Getting Haiti Right this time – the U.S. and the coup*. Maine, USA: Common Courage Press, 2004.

CIDA – Canadian International Development Agency. *A Synthesis of Canada's Cooperation Strategy in Brazil: 2005 – 2010*. Brasil: 2005.

CLAUDE, Jean S. Wendell. *Le peuple et l'élite d'Haïti Vs. Minustah*. 2008. Mimeografado.

COLOMBO, Cristóvão. *Diários da descoberta da América – as quatro viagens e o testamento*. Porto Alegre: L&PM editores, 2005.

COM 10 Ministros, Lula visita um Haiti em crise política. *Valor Online*, 28 maio 2008. Disponível em:

<http://oglobo.oglobo.com/pais/mat/2008/05/28/com_10_Ministros_lula_visita_um_haiti_em_crise_politica-546538591.asp>. Acesso em: 07 jun 2008.

Constituição da República do Haiti. Disponível em: www.haiti-reference.com/histoire/constitutions/const_1987.htm Acesso em: 31 maio 2008.

CORNEVIN, Robert. *Haiti*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

CORRÊA, Márcio (ABC/MRE). *O Sul no Sistema Internacional Contemporâneo*. 2006. Palestra. Item do Programa: Entendimento e diálogo no Sul (Intervenção Brasileira). San Lorenzo de El Escorial, 17-21 de Julho de 2006. Mimeografado.

DABÈNE, Olivier. *América Latina no Século XX*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

DAVIS JR., Robert Beales; BORNIO, Louis. *Convention Haitiano-Américaine*. Porto-Príncipe (Haiti), 16 set 1915. Disponível em: <www.haiti-reference.com/histoire/documents/convention_1915.html>. Acesso em: 28 maio 2008.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

DORSINVILLE, J.B. et DORSINVILLE, Luc. *Abrege d'histoire d'Haïti*. Port-au-Prince: Imprimerie de L'Etat, 1961.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá – teoria das relações internacionais*. São Paulo: Editora UnB/Imprensa Oficial, 1992.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2006.

ENTENDA o que é a UNASUL - Instituição visa integração política e econômica dos 12 países da América do Sul. *G1*, 23 maio 2008. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL534155-5602,00.html>>. Acesso em: 06 jun 2008.

ETIENNE, Sauveur Pierre. *Haiti – Misère de la Démocratie*. Paris: L'Harmattan, 1999.

ETZIONI, Amitai. *From Empire to Community*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

EXÉRCITO BRASILEIRO. *Verde-oliva*. Ano XXXI, nº. 181, abr/mai/jun 2004. Brasília: Editora Gráfica Ipiranga, 2004.

_____. *Verde-oliva*. Ano XXXII, nº. 186, out/nov/dez 2005. Brasília: Editora Gráfica Ipiranga, 2005.

_____. *Verde-oliva*, Ano XXXIII, nº. 190, out/nov/dez 2006. Brasília: Editora Gráfica Ipiranga, 2006.

FADISMA; IDRC. *Projeto Brasil-Haiti*. Documento. Santa Maria-RS, agosto de 2007.

FATTON Jr., Robert. *Haiti's predatory republic – the unending transition to democracy*. London: Lynne Rienner, 2002.

_____. *The roots of haitian despotism*. London: Lynne Rienner, 2007.

FERRÉ, Alberto M.; METALLI, Alver. *A América Latina do Século XXI*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

FISHEL, John T.; SÁENZ, Andrés. *Capacity Building for Peacekeeping – The case of Haiti*. Washington, D.C.: National Defense University, 2007.

FUKUYAMA, Francis. Ce monde en états de choc. In: *Le nouvel observateur*, 3-9 mar 2005. p. 90-91.

FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão. *Cooperação Técnica na Política Externa: Realizações e Desafios* (Texto). Palácio Itamaraty, Brasília, 04 de outubro de 2007.

GARCEZ, Bruno. Brasil não tem prazo para sair do Haiti, diz Jobim. *BBC Brasil*, 28 de maio de 2008. Disponível em: <www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/05/080528_visitajobimhaiti_bg.shtml>. Acesso em: 04 jun 2008.

_____. Brasil precisa ter 'visão de longo prazo no Haiti'. *BBC Brasil*, 01 fev 2007. Disponível em: <www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/02/070201_Embaixadorhaitibg.shtml>. Acesso em: 28 maio 2008.

_____. Comunidade internacional fica aquém das expectativas em relação ao Haiti, diz Lula. *BBC Brasil*, 28 maio 2008. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/05/080528_haitilula_bg_ac.shtml>. Acesso em: 31 maio 2008.

GAUTHIER, Amélie; SOUSA, Sarah J. *Brasil en Haití: El debate respecto a la misión de paz*. 2006. Disponível em: <www.fride.org>. Acesso em: 11 jun 2008.

GENERAL brasileiro assume comando da força de paz no Haiti. *Estadão Online*, 01º jun 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2004/not20040601p27747.htm>>. Acesso em: 24 maio 2008.

GOMES, Sergio L. *Haiti: Instabilidade crônica do processo político, retrocesso econômico, crise eco-ambiental e implicações para a diplomacia brasileira*. 1994. 169f. Tese (XXIX Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, 1994.

GRONDIN, Marcelo. *Haiti: cultura, poder e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GUIMARÃES, Samuel P. *Quinhentos anos de periferia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HAITI. *Constitution de la Republique d'Haiti*. Porto-Príncipe, 29 mar 1987. Disponível em: <www.haiti-reference.com/histoire/constitutions/const_1987.htm>. Acesso em: 31 maio 2008.

HAITI pede a Lula mais ajuda e menos tropas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A17, 29 maio 2008.

HAITIANOS fazem festa para a seleção. *Estadão Online*, 18 ago 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/esportes/2004/not20040818p48543.htm>>. Acesso em: 24 maio 2008.

HIPPEL, Karin von. *Democracia pela força*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003.

HIRST, Monica. A intervenção sul-americana no Haiti. In: *Análise de Conjuntura*, n. 6, jun 2007. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br>> Acesso em: 20 mar 2008.

JEAN-BERTRAND Aristide eleito presidente com 91,69% dos votos. *Últimas Notícias*, 29 nov 2000. Disponível em: <<http://www1.uol.com.br/inter/afp/ult34u9926.htm>>. Acesso em: 18 fev 2008.

KAWAGUTI, Luís. *A república negra – Histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti*. São Paulo: Globo, 2006.

KIPMAN, Igor. *Ciclo Glauber Rocha* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabriela@brasilhaiti.com> em 25 maio 2008.

_____. *Dia de movimento no CEB...* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabriela@brasilhaiti.com> em 28 abr 2008.

_____. *Estudos insulares do Caribe – Relevância para a política externa brasileira*. 2005. 305f. Tese (XLVIII Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2005.

_____. *Haiti: Um novo paradigma de operações de paz* (palestra). In: SEMINÁRIO Brasil-Haiti, 14 dez 2007. Santa Maria: Projeto Brasil-Haiti, 2007. DVD.

_____. *Violência – 9 de abril* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabriela@brasilhaiti.com> em 09 abr 2008.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LEMOINE, Maurice. Aristide: a queda na própria armadilha. Traduzido por: Fabio de Castro. In: *Le Monde Diplomatique*. Setembro, 2004. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2004-09,a981>>. Acesso em: 03 fev 2008.

LLENDEROZAS, Elsa. *Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta*. 2006. Mimeografado.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. *Planejamento de pesquisa – uma introdução*. São Paulo: Editora PUCSP, 2006.

LYONS, Gene M; MASTANDUNO, Michael. (eds). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. London: The Johns Hopkins University Press, 1995.

MAIS de 300 morrem em enchentes no Haiti. *Estadão Online*, 20 set 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2004/not20040920p30113.htm>> Estadao.com.br>. Acesso em: 24 maio 2008.

MESTRADO em Integração Latino-Americana. *Revista de integração latino-americana*. Santa Maria: UFSM, ano 1, nº 02.

_____. *Revista de integração latino-americana*. Santa Maria: UFSM, ano 2, nº 01.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Ações de Cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil*. Brasília: Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial, julho de 2007.

_____. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 94, 1º semestre de 2004. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, 2004.

_____. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 95, 2º semestre de 2004. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, 2004.

_____. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 98, 1º semestre de 2006. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, 2007.

_____. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 99, 2º semestre de 2006. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, 2007.

MINUSTAH – United Nations Stabilization Mission in Haiti. Disponível em: <www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/res.html>. Acesso em: 20 abr 2008.

MISSION des Nations Unies pour la Stabilisation em Haiti. *Faits et Chiffres*. Disponível em: <<http://www.minustah.org/pages/Faits-et-Chiffres>>. Acesso em: 16 fev 2008.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita* – repensar a reforma; reformar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. *Ciência com consciência*. 7ª ed. rev. e modif. pelo autor. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NICOLAS, Mireille. *Haiti*, D'un coup d'Etat à l'autre. Paris: L'Harmattan, 2006.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais* – correntes e debates. São Paulo: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Flávio R. de; RODRIGUES, Gilberto M.A.; RODRIGUES, Thiago. A crise do Haiti: história, perspectivas e a MINUSTAH. In: *Conyuntura Regional*. Buenos Aires: CRIES, s/d.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. (org). *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. *Carta da Organização das Nações Unidas*. São Francisco, 26 de junho de 1945. In: SEITENFUS, Ricardo. *Legislação Internacional*. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 80 a 101.

PAHRE, Robert (ed.). *Democratic foreign policy making* – problems of divided government and international cooperation. USA: Palgrave Macmillan, 2006.

PÉAN, Leslie J.R. *Haiti: économie politique de la corruption*. Paris: Maisonneuve & Larose, 2003.

PEREIRA, Gen. Ex. Augusto Heleno Ribeiro. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gdverenhitch@hotmail.com> em 16 mar 2008.

_____. *A experiência brasileira no Haiti e sua aplicação na segurança pública*. Palestra. s/d. CD-Rom.

_____. Entrevista ao Projeto Brasil-Haiti. Outubro, 2007. Mimeografado.

_____. O componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. *Military Review*, jan-fev 2007. Disponível em: <<http://usacac.army.mil/CAC/milreview/portuguese/JanFeb07/ribeiro.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2008.

_____. *Operação de Paz no Haiti*. Palestra realizada no Gabinete de Segurança Institucional (Presidência da República) em 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/paginas/operacaodepaznohaiti.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2008.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Coleção Descobrimo o Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). *La bonne gouvernance: un défi majeur pour le développement humain durable en Haïti*. Relatório. Haiti: agosto, 2002.

PRETO, Alessandra Falcão. *O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação de política externa*. 2006. 101 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo: 2006.

PROGRAMA de Cooperación en Seguridad Regional. Fuerzas armadas y “gobiernos alternativos” em América Latina. In: *Policy Paper*. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung, maio de 2007.

REGIS, André. *Intervenções nem sempre humanitárias – O realismo nas relações internacionais*. João Pessoa, PB: Editora Universitária UFPB, 2006.

RESDAL. *Misión de Paz en Haití*. Disponível em: <<http://www.resdal.org/haiti/main-haiti-crisis.html>>. Acesso em: 15 fev 2008.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Agentes em rede, estruturas dinâmicas, processos complexos: necessidades de cooperação na área de segurança e defesa na América Latina. In: GUYER, Julián Gonzáles (compilador). *Debate nacional sobre defensa: aportes internacionales*. Montevideo: PNUD / Ministério de Defensa Nacional, 2006.

ROCHA, Guilherme Salgado. *Pense no Haiti, reze pelo Haiti*. São Paulo: Musa Editora, 1995.

RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de M. *ONU no século XXI: Perspectivas*. São Paulo: Desatino, 2006.

RODRIGUES, Thiago. O Haiti e a análise da política internacional. In: *América Latina Interativa – Boletim Bimestral do MILA*. n. 2, ano I, jul/ago 2007. Disponível em: <<http://geocities.yahoo.com.br/alinterativa>>. Acesso em: 20 jun 2008.

RODRIGUEZ, Raquel. *Cuadro Resumen de la Cooperación Iberoamericana en Haití*. Ministerio de Defensa de Uruguay, 2006. Mimeografado.

ROUQUIÉ, Alain. *Amérique Latine – Introduction à l'Extrême-Occident*. Nova ed. rev. e ampl. France: Éditions du Seuil, 1998.

RUPPENTHAL, Tailon. *Um soldado brasileiro no Haiti*. Depoimento a Ricardo Lísias. São Paulo: Editora Globo, 2007.

SCARAMAL, Eliesse dos S. Teixeira. *Haiti: Fenomenologia de uma barbárie*. Goiânia, GO: Cãnone, 2006.

SCHÜLER, Fernando; AXT, Gunter (orgs.). *Brasil Contemporâneo: crônicas de um país incógnito*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2006.

SEITENFUS, Ricardo; ALBUQUERQUE, José A. Guilhon; CASTRO, Sergio Henrique N. de (coords.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. v. I – Crescimento, modernização e política externa. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Público*. 4ª ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEITENFUS, Ricardo; ZANELLA, Cristine; MARQUES, Pâmela. O direito internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, Brasília, jul-dez 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 06 jun 2008.

SEITENFUS, Ricardo. Abertura do Seminário Brasil-Haiti. In: SEMINÁRIO Brasil-Haiti, 14 dez 2007. Santa Maria: Projeto Brasil-Haiti, 2007. DVD.

_____. *De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz*. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf>. Acesso em: 14 ago 2007.

_____. *Depoimento*. Maio 2007. Entrevistador: A. Milani. 2007. Entrevista concedida à *Rolling Stone Brasil*, maio de 2007. p. 122.

_____. É hora de o Brasil encerrar a missão no Haiti? NÃO – O Haiti não é aqui. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 maio 2008.

_____. *Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea*. Disponível em: <[http://www.seitenfus.com.br/arquivos/elementos-diplomacia\(1\).pdf](http://www.seitenfus.com.br/arquivos/elementos-diplomacia(1).pdf)>. Acesso em: 31 maio 2008.

_____. *Haiti: A soberania dos ditadores*. Porto Alegre: SóLivros, 1994.

_____. Ingerência ou solidariedade? – dilemas da ordem internacional contemporânea. In: *São Paulo em perspectiva*, 16(2), 2002. p. 12 a 26.

_____. *La vulnérabilité en Haïti: Chemin inévitable vers la pauvreté? – Rapport national sur le développement humain – Haïti*. Setembro, 2004. Mimeografado.

_____. Le Brésil au chevet d'Haïti: nouvel acteur pour crise atypique. In: CERI, Sciences Po. *Alternatives Internationales*. Paris: 08 out 2007. Disponível em: <<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Le%20Brésil%20au%20chevet%20d'Haïti.pdf>>. Acesso em: 16 fev 2008.

_____. Le Sud devient le Nord: fondements stratégiques de l'actuelle diplomatie brésilienne. In: MONCLAIRE, Stéphane; DELUCHEY, Jean François (org.). *Gouverner l'intégration: les politiques nationales et internationales du Brésil de Lula*. Paris. p. 1-27.

_____. Lula et le monde: image, parole et action. In: EEUWEN, Daniel van. *Le nouveau Brésil de Lula*. Aix-en-Provence: Ed. l'Aube, 2006. p. 273-289.

_____. *Manual das Organizações Internacionais*. 4^a ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. Os novos paradigmas da segurança coletiva internacional. In: AGUILLAR, Sérgio Luiz Cruz (org.). *Brasil em Missões de Paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005. p. 171-184.

_____. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

_____. *Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2004.

_____. *Relatório sobre a situação política do Haiti e o cenário pós-eleitoral*. Texto elaborado para o Exmo. Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim. Fevereiro de 2006. Mimeografado.

_____. Soberania e intervenção: o embate da ordem internacional contemporânea. In: GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz. *Soberania: antigos e novos paradigmas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 282-309.

_____. Um exemplo da diplomacia solidária: o Brasil no Haiti. In: *Revista Tópicos* (Deutsche Welle). Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/o_brasil_no_haiti.pdf>. Acesso em: 16 fev 2008.

SEQUEIRA, Claudio D.; VALENTE, Rubens. Custo da missão no Haiti vai passar de R\$ 500 mi em 2008. *Folha de São Paulo*, 19 maio 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1905200804.htm>> Acesso em: 28 maio 2008.

SOARES, João Clemente Baena. *Conselho de Segurança: Competência, controle, contenção*. FUNAG, 2005.

STOCHERO, Tahiane. Após pacificação, Itamaraty promove arte brasileira no Haiti. *Folha Online*, 26 fev 2008. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u376238.shtml>. Acesso em: 28 maio 2008.

TAPIA, Gabriel G. Haiti: ¿complemento o vacío hegemônico em América Latina? In: *Foreign Affairs en Español*, jan-mar 2005.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Intervención en Haití, misión frustrada*. Una crítica de América Latina. Disponível em: <www.fride.org>. Acesso em: 20 jun 2008.

TOLLEFSON, Scott D. Brazil: the emergence of a regional power. In: BEASLEY, Ryan K. *et. al* (eds.). *Foreign Policy in Comparative Perspective – Domestic and International Influences on State Behavior*. Washington, D.C.: CQ Press, 2002. p. 283 a 301.

TOMZ, Michael. *Reputation and international cooperation – Sovereign debt across three centuries*. USA: Princeton University Press, 2007.

ULLOA, Felix. *Haiti: 200 years of elections and constitutions*. Port-au-Prince: Editions PFA / Imprimerie des Antilles, 2004.

UNDP - United Nations Development Programme. *La bonne gouvernance: un défi majeur pour le développement humain durable en Haïti*. Relatório. Haïti: PNUD, 2002.

VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana – A cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

VASCONCELLOS, Patrícia M. Cabral. *Segurança nas Américas: a difícil construção de um consenso sobre a Segurança Hemisférica – o embate entre a OEA e os interesses nacionais*. 2007. 163f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, Convênio UNESP/PUC-SP/Unicamp, São Paulo, 2007. Disponível em: <www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/patricia2007.pdf>. Acesso em: 27 maio 2008.

VENTURA, Deisy. *Ensinar direito*. Barueri, SP: Manole, 2004.

_____. *Monografia jurídica – uma visão prática*. 2ª ed. atualizada pela NBR 6023/2000 (ABNT). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

VERENHITACH, Gabriela D.; DEITOS, Marc A. *O Brasil e a Cooperação Triangular Sul-Sul para o Desenvolvimento: o caso do Haiti*. Disponível em: <www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/verenhitach.pdf>. Acesso em: 26 maio 2008.

VIEWSWIRE. *Haiti: Country Outlook*. EIU ViewsWire Haiti. Thomson Newsedge. 15 fev 2007. Disponível em: <www.minustah.org/pages/Profil-d%26%23339%BHa%Efti-%3A-A-propos>. Acesso em: 20 maio 2008.

VIZENTINI, Paulo F. *Relações Internacionais do Brasil – de Vargas a Lula*. 2ª ed. atualizada. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O universalismo europeu – a retórica do poder*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2007.

WARGNY, Cristophe. *Haiti n'existe pas – 200 ans de solitude*. Paris: Éditions Autrement, 2004.

WELCH, David A. *Painful choices – A theory of foreign policy change*. USA: Princeton University Press, 2005.

Sítios eletrônicos consultados

BRASIL-HAITI. *Um novo olhar sobre um novo Haiti*. Disponível em: <www.brasilhaiti.com>. Acesso em: 20 maio 2008.

CARIBBEAN Community (CARICOM) Secretariat. Disponível em: <www.caricom.org>. Acesso em: 15 jun 2008.

CÂMARA dos Deputados do Brasil. *Projetos de Lei e outras proposições*. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/>. Acesso em: 15 jun 2008.

_____. *Portal da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <www2.camara.gov.br/>. Acesso em: 08 jun 2008.

DEPARTMENT of Peacekeeping Operations. *MINUSTAH: United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/>>. Acesso em: 16 fev 2008.

ECONOMIST Intelligence Unit. *Viewswire*. The Economist, 2008. Disponível em: <www.viewswire.com>. Acesso em: 15 jun 2008.

EXÉRCITO Brasileiro. *Braço forte, mão amiga*. Disponível em: <www.exercito.gov.br>. Acesso em: 31 maio 2008.

FLACSO Argentina; IDRC. *Haití&Argentina – Cooperación efectiva para el desarrollo*. Disponível em: <<http://haitiargentina.org>>. Acesso em: 20 maio 2008.

HAÏTI Info. Disponível em: <www.haiti-info.com>. Acesso em: 15 jun 2008.

HAÏTI-REFERENCE. *Un guide de référence sur Haïti*. Disponível em: <www.haiti-reference.com>. Acesso em: 28 maio 2008.

HUMAN Rights Watch. *Defending Human Rights Worldwide*. Disponível em: <www.hrw.org>. Acesso em: 08 jun 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE – Países*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acesso em: 31 maio 2008.

INDIA – Brazil – South Africa (IBSA) Trilateral. Disponível em: <www.ibsa-trilateral.org/>. Acesso em: 21 maio 2008.

MINISTÉRIO da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *EMBRAPA*. Disponível em: <www.embrapa.br>. Acesso em: 15 jun 2008.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Assistência Humanitária Internacional*. Disponível em: <www.assistenciahumanitaria.mre.gov.br>. Acesso em: 21 maio 2008.

_____. *Agência Brasileira de Cooperação – ABC*. Disponível em: <www.abc.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2008.

MINUSTAH – Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti. Disponível em: <www.minustah.org>. Acesso em: 31 maio 2008.

_____. *Reports of the Secretary-General*. Disponível em: <www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/res.html>. Acesso em: 20 abr 2008.

PNUD Brasil. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 05 jun 2008.

THE CONGRESSIONAL Black Caucus Foundation, Inc. Disponível em: <www.cbcfinc.org> Acesso em: 31 maio 2008.

UNITED Nations. *Welcome to the UN. It's our world*. Disponível em: <<http://www.un.org/>>. Acesso em: 22 maio 2008.

UNITED Nations Development Programme. *Human development reports*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/>>. Acesso em: 03 jun 2008.

UNITED Nations Peacekeeping. Disponível em: <www.un.org/depts/dpko/dpko/>. Acesso em: 26 maio 2008.

UNITED Nations Security Council. Haiti – MINUSTAH – UN Documents. *Resolutions of the Security Council*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/reports.html>>. Acesso em: 20 abr 2008.