

Operações de construção da paz: o caso do Haiti

Sérgio Luiz Cruz Aguilar (UNESP– Campus de Marília/SP)

FAPESP – Projeto Regular

Introdução

As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) surgiram na década de 1940 com o objetivo de colocar em prática o sistema de segurança coletiva previsto na Carta da Organização. De 1948 até hoje foram realizadas 67 operações, sendo que quatorze delas se encontram em andamento. Nelas a ONU emprega 78.807 militares armados, 12.321 policiais e 1.808 observadores militares de 114 diferentes países, e 16.791 funcionários civis (UN, DPKO, 2013).

Apesar da ONU desdobrar operações de paz desde a década de 1940, o tratamento conceitual das operações de paz só se iniciou na década de 1990. A partir daí várias operações incorporaram ações para garantir a segurança, a governabilidade local, desenvolver as instituições do Estado, atuar no campo do Estado de Direito e dos direitos humanos, dentre outras.

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi criada em 2004 depois de uma grave crise interna que resultou na queda do presidente da república. Seu primeiro objetivo foi garantir a segurança para, em seguida, auxiliar o governo haitiano na implementação de uma série de políticas públicas como forma de desenvolver o país, melhorar as condições de vida de sua população e dar estabilidade às suas instituições implantando, dessa forma, o estado democrático de direito.

O presente texto apresenta algumas considerações sobre as operações de paz em geral, as características do conflito no Haiti e as atividades desenvolvidas pela MINUSTAH para a construção da paz naquele país.

As operações de construção da paz

A ONU passou a trabalhar conceitualmente as operações de paz com os documentos “Uma Agenda para a Paz”, de 17 de junho de 1992, e seu “Suplemento” de 3 de janeiro de 1995, ambos do então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, e os relatórios Brahimi (2000), Um Mundo mais Seguro: nossa responsabilidade comum (2004) e Em Maior Liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos (2005). A partir da “Agenda para a paz” passou-se a utilizar cinco categorias de operações de paz: prevenção do conflito, promoção da paz, manutenção da paz, imposição da paz e construção da paz.

A prevenção do conflito (*preventive diplomacy*) implica na aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas de modo a evitar que as tensões intraestados ou interestados se transformem em conflitos armados. A promoção da paz (*peacemaking*) inclui medidas após o início do conflito que visam a levar as partes à negociação de acordos. A manutenção da paz (*peacekeeping*) é a técnica destinada a preservar a paz, ainda que frágil, quando o conflito foi iniciado e auxiliar na implementação os acordos obtidos (cessar-fogo, separação de forças, etc.). A imposição da paz (*peace enforcement*) envolve a aplicação, com autorização do CS, de medidas coercitivas, incluindo o uso de forças militares. A construção da paz (*peacebuilding*) envolve medidas com o objetivo de reduzir o risco do retorno do conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais em todos os níveis para o manejo do conflito e a construção da paz e do desenvolvimento sustentáveis (UN, 2008).

A construção da paz (*peace-building*) consiste em ações executadas “após o conflito que identifiquem e apoiem as medidas e as estruturas necessárias para manter a paz e permitir a reconciliação duradoura das partes envolvidas” (AGUILAR, 2005, p. 21).

As ações de construção da paz podem se dar no âmbito ou na sequência de outro tipo de operação, normalmente de manutenção da paz. Sendo o objetivo principal o de evitar a recorrência do conflito, as ações são desenvolvidas por programas em áreas críticas como: restauração da habilidade do Estado em prover segurança e manter a ordem pública, fortalecimento do estado de direito e do respeito aos direitos humanos, apoio à emergência de instituições políticas

legítimas e a processos participativos, e promoção da recuperação social e econômica e do desenvolvimento, que inclui o retorno seguro e o reassentamento de desalojados e refugiados. Como essas áreas se inter-relacionam, o mesmo acontece com as atividades críticas a serem executadas.

Uma das atividades críticas diz respeito à reforma do setor de segurança - *Security Sector Reform* (SSR) com a reestruturação, reforma e treinamento das forças armadas e policiais, a reforma do sistema legal e judicial, o apoio ao desenvolvimento de uma legislação essencial e, por vezes, reorganização do sistema prisional (UN, 2008, p. 17–19). A questão chave nas atividades de SSR é como reconciliar uma sociedade fragmentada com a criação de forças armadas e policiais como instituições neutras. A questão se torna ainda mais complicada quando há o componente étnico nos conflitos intraestatais onde grupos formam milícias para proteger suas comunidades.

É fundamental para as ações de construção da paz que se estabeleça um mínimo de confiança entre os integrantes das forças armadas e policiais e entre eles e a sociedade local. Nos territórios envolvidos em conflitos armados, normalmente, ocorrem abusos e violações de direitos humanos. Assim, a maioria das operações de manutenção da paz apresenta mandato para a proteção desses direitos. Nas ações de construção da paz a proteção e promoção dos direitos humanos são objetivos centrais e se ligam a todas as demais atividades. São executadas por meio do monitoramento, auxílio as investigações de violações e desenvolvimento da capacidade dos atores e das instituições nacionais em lidar com a questão.

As atividades para restaurar e estender a autoridade do Estado têm o objetivo de dotá-lo de capacidade de gerar renda e prover os serviços básicos para a população. Isso somente ocorre com a criação de um ambiente seguro, com uma liderança política legitimamente estabelecida por meio de um processo constitucional com participação popular, além da construção e/ou reconstrução das instituições públicas e da infra-estrutura.

O processo constitucional implica na chamada assistência eleitoral que é executada pela sociedade internacional presente na, ou em apoio à operação

de paz, de modo a permitir a realização de eleições livres e honestas. Isso se dá com a organização, monitoramento e condução das eleições, que envolvem segurança, apoio técnico e logístico realizado por um componente eleitoral composto ou assessorado por peritos da Divisão de Assistência Eleitoral do Departamento de Assuntos Políticos da ONU.

A construção da paz no Haiti

O Haiti tem uma população perto de 10 milhões de habitantes e ocupa a penúltima posição no índice de desenvolvimento humano (IDH). No final de 2003 uma grave crise resultou num estado de violência que o governo não pode controlar. O presidente Jean Bertrand Aristide deixou o país e, por conta do cenário de violência que se formou, o Conselho de Segurança da ONU autorizou, em fevereiro de 2004, a mobilização de uma Força Multinacional Interina de emergência composta por Estados Unidos, França, Canadá e Chile.

Em seguida, a Resolução 1542 criou a MINUSTAH. Segundo o mandato oficial da missão, a operação teria três pilares principais, responsáveis por orientar suas funções e objetivos: segurança e estabilidade, por meio do apoio ao governo de transição, à restauração e manutenção do Estado de Direito, da segurança e da ordem pública haitianas, e a proteção dos civis sob iminência de violência física; apoio ao processo constitucional e político, por meio de bons ofícios e desenvolvimento institucional, estímulo ao diálogo e reconciliação nacional, apoio ao estabelecimento um processo eleitoral adequado de eleições livres, incluindo a participação das mulheres; e direitos humanos, compreendendo esforços para a garantia do exercício desses direitos, particularmente para mulheres e crianças (UN, 2004).

Decorrente do mandato estabelecido pelo CS, a MINUSTAH foi considerada uma missão multidimensional e integrada, com uma força militar e componentes políticos e de direitos humanos. De acordo com o mandato, os aspectos que orientaram as ações da Missão eram a manutenção da ordem e da segurança, o incentivo ao diálogo político, e a promoção do desenvolvimento

econômico e social. Para isso, numa primeira fase, a prioridade foi o uso da força para garantir a segurança. Atingido esse objetivo, procurou garantir o processo de eleição democrática no Haiti, que culminou com as eleições presidenciais de 2006. Em seguida, buscou assegurar condições de governabilidade ao novo governo, garantindo a estabilidade interna e a reconstrução do Estado haitiano.

Construir a paz em países recém saídos de conflito violento significa implementar políticas públicas, o que leva a ouvir interlocutores (sociedade, especialistas, parceiros institucionais), construir uma agenda, eleger as opções e suas prioridades. Em seguida, formular programas, levantar custos e buscar financiamento para a implementação desses programas. A etapa seguinte o desenvolvimento dos programas dentro de um cronograma estabelecido, o monitoramento e a avaliação dos mesmos.

O governo, como produtor de políticas dever ter autoridade, ou seja, ter capacidade de auto-governança. O estabelecimento de instituições de auto-governança é que legitimarão a autoridade. Dessa forma, os condutores de uma operação de paz necessitam auxiliar o governo, eleito democraticamente, no desenvolvimento e implementação de políticas públicas e em prover serviços públicos, como forma de legitimar sua autoridade.

Nesse sentido, a operação de paz no Haiti procurou auxiliar o governo na formulação e desenvolvimento de políticas públicas de acordo com os interesses sociais, implementação de ações para dotá-lo de estabilidade e capacidade, e estabelecimento de um estado de direito.

A partir de um documento preparado pelo governo com o apoio internacional e de agências da ONU, que estabeleceram grupos de trabalho formados por cerca de 200 especialistas, foram estabelecidas prioridades de curto e médio prazo em quatro áreas prioritárias: fortalecimento da governança política e promoção do diálogo nacional; fortalecimento da governança econômica e contribuição para o desenvolvimento institucional; promoção da recuperação econômica; e melhoria do acesso a serviços básicos (UN, 2004). Uma análise dos relatórios da MINUSTAH permite verificar a adoção de políticas públicas em algumas áreas.

No campo do Estado de direito e Política de Segurança, as ações visaram a dotar a polícia de capacidade para responder a ameaças a estabilidade do país sem apoio externo, por meio da sua profissionalização e o desenvolvimento da infra-estrutura. Para garantir a segurança inicial do país, além da Força Militar, foram desdobrados policiais internacionais da ONU. Em seguida, foi realizada a avaliação da estrutura e das necessidades de treinamento, logísticas e administrativas da Polícia Nacional Haitiana (PNH).

Foi constituída uma comissão interministerial sobre desarmamento e adotado o Pacto de Consenso sobre a Transição Política assinado em abril de 2004. A comissão, liderada pelo Ministro do Interior, era integrada por antigos militares e representantes de antigos soldados, e tratou da compensação por pagamentos atrasados, fundo de pensão para membros da antiga força militar, dissolvida em 1995 e um dos focos da violência de 2004, reorganização dessa força e qualificação de antigos militares para reinserção na sociedade (UN. S/2004/908).

A força policial era de cerca de 3 mil homens, insuficiente para uma adequada segurança do país, e as delegacias de polícia foram destruídas e saqueadas durante a crise de 2004. Além do reparo das instalações, foi estabelecido um programa de reforma, reestruturação, desenvolvimento e profissionalização da PNH que incluiu o recrutamento e treinamento de novos policiais conduzido segundo padrões internacionais de policiamento e de respeito aos direitos humanos.

Entendendo que a sustentabilidade da estabilidade no Haiti dependia do fortalecimento de outros pilares do Estado de direito, uma política de reforma judiciária foi também elencada como prioritária. O sistema jurídico e prisional estava avariado. As cortes de primeira instância e diversas instalações, incluindo prisões, haviam sido danificadas durante os eventos do início de 2004. Além do trabalho de reparo, foi estabelecido um Conselho Superior para o Judiciário com o objetivo de promover o desempenho profissional e ético, implementada uma legislação relacionada com a independência judiciária, e criada uma escola de magistratura. Esse Conselho contou com a assessoria da ONU formada por especialistas na área judiciária e correcional (UN, 2004). Foram desenvolvidos

projetos de melhoria de gestão, manutenção de sistemas de registro, apoio ao processamento e julgamento de casos, formação de magistrados e reforma de códigos.

A reforma do sistema prisional incluiu sua adaptação às normas democráticas com o objetivo de reabilitação dos prisioneiros, a redução do número de prisões preventivas e da manutenção de presos sem julgamento, e melhoria das instalações prisionais. Incluiu o desenvolvimento de projetos de infra-estrutura e treinamento de diretores e funcionários de penitenciárias.

O Estado de direito implicou, também, no desenvolvimento do respeito aos direitos civis e políticos, particularmente à liberdade de expressão.

No campo da política, o Pacto de Consenso sobre a Transição Política estabeleceu um cronograma e prioridades para a transição do governo interino para um governo democraticamente eleito. O processo implicou na restauração das instituições estatais que haviam parado de funcionar em fevereiro de 2004, a reabertura de escolas, e a melhoria dos serviços públicos como coleta de lixo, distribuição de energia, etc.

Foi formado um Conselho Provisório Eleitoral responsável por preparar as eleições, incluindo as regras do processo e seu cronograma. A assessoria internacional que atuou no processo incluiu mecanismos de assistência para confecção da lei eleitoral e regulamentações relacionadas, treinamento dos envolvidos no processo, questões administrativas e financeiras, planejamento operacional, estabelecimento da lista de eleitores e campanha de educação voltada para a população. As eleições gerais foram acompanhadas por um corpo de observadores internacionais sob a orientação e supervisão da MINUSTAH (UN, S/2005/124)

Apesar das dificuldades encontradas, as eleições foram consideradas um sucesso. Pela primeira vez na história recente, a legitimidade das eleições não foi contestada. Mais de 60 por cento dos eleitores registrados participaram das eleições presidenciais e legislativas no primeiro turno, que teve 33 candidatos a presidente. O comparecimento às urnas no segundo turno das eleições legislativas, que tradicionalmente apresentava menor participação, ultrapassou

um milhão de eleitores. Com o resultado, 27 dos 30 senadores e 88 dos 99 deputados foram devidamente eleitos e empossados no dia 9 de maio de 2006. Préval tomou posse como Presidente do Haiti em 14 de maio daquele ano (UN, S/2006/592).

A política de desenvolvimento incluiu inúmeros projetos de infra-estrutura de desenvolvimento industrial como de manufaturas têxteis. É interessante salientar, nesse campo, a presença dos países latino-americanos que compõem a MINUSTAH, se envolvendo em projetos específicos de desenvolvimento como o de assistência, por exemplo, no campo da agricultura pela Argentina, a construção de usinas hidrelétricas pelo Brasil, apoio ao setor educacional pelo Chile, construção de usina elétrica de combustível pesado pela Venezuela, dentre outros.

Com uma taxa de desemprego de cerca de 80%, os programas de geração de empregos ganharam importância, resultando em políticas de atração de investimento estrangeiro, com ações para remover obstáculos legais para a entrada de investimento privado no país. Também foi criado um comitê interministerial de gestão da terra para preparar lei sobre co-propriedade e identificar terrenos públicos que pudessem ser disponibilizados para o estabelecimento de zonas de exportação.

Outra prioridade da MINUSTAH foi adotar uma política de gênero com foco no aumento da representação das mulheres no processo decisório do Haiti. Foi estabelecida uma Unidade de Proteção Infantil que coletou informações, monitorou a situação, conduziu treinamentos para o pessoal da ONU e da PNH, além de priorizar ações voltadas para crianças com necessidade especial de proteção, como as envolvidas em exploração ou violência sexual, tráfico ou associadas a gangues armadas que atuavam no país, especialmente na capital. Junto à sociedade civil, a MINUSTAH estabeleceu uma comissão de revisão de projetos em apoio às iniciativas da sociedade civil e instituições públicas, incluindo projetos sanitários, de proteção às crianças, HIV/AIDS, distribuição de eletricidade, entre outros (UN, S/2004/698).

Alguns dos principais problemas no Haiti estão relacionados com a extrema vulnerabilidade a desastres naturais. O desmatamento ocorrido por décadas aumentou o risco de inundações e deslizamentos de terra durante os períodos de chuvas intensas. Esta vulnerabilidade, agravada pela reduzida capacidade agrícola, desemprego elevado e investimento extremamente baixo, coloca grande parte da população em risco, particularmente durante a temporada de furacões (junho a novembro). Pensando nisso, o governo haitiano traçou novas estratégias para melhorar a resposta do Estado a situações emergenciais, que não surtiram os efeitos imediatos desejados (UN, S/2009/439).

As enchentes de 24 de maio de 2004 mataram mais de 2 mil pessoas e afetaram mais de 30 mil. As chuvas de setembro daquele ano mataram 1 870 pessoas, deixaram 884 desaparecidas e 2 620 desabrigadas. Cerca de 4 600 casas foram destruídas e aproximadamente 300 mil pessoas foram afetadas (UN, S/2004/908).

O furacão Ernesto, que atingiu a ilha em 27 de agosto de 2006, afetou mais de 4 mil pessoas e resultou em quatro mortes, três desaparecidos, 515 pessoas em abrigos temporários, 83 casas destruídas e 759 casas danificadas. As fortes chuvas de setembro e novembro de 2006 provocaram enchentes e deslizamentos de terra. Um tornado em outubro daquele ano provocou grandes danos em diversos departamentos, resultando mortes, feridos e danos infra-estruturais em dois hospitais, sistemas de abastecimento de água, escolas, casas e na agricultura (UN, S/2006/1003).

Em 2009, o resultado imediato dos desastres foi de 793 óbitos, 548 pessoas feridas e 310 pessoas desaparecidas, enquanto o dano ou destruição de cerca de 100 mil casas e da perda de meios de subsistência já precários afetaram mais de 165 mil famílias. No geral, o governo estimava que mais de 800 mil pessoas foram afetadas, precisando de assistência humanitária em 9 dos 10 departamentos do país (UN, S/2009/129).

Relatório da ONU de 2009 apontou que o progresso em algumas áreas-chave estava aquém das expectativas. Houve avanços importantes em quatro dos

cinco valores de referência considerados críticos para a consolidação da estabilidade do Haiti: o diálogo político e as eleições; a extensão da autoridade do Estado, incluindo a gestão das fronteiras; fortalecimento da segurança; Estado de Direito e direitos humanos. Na quinta área, desenvolvimento social e econômico, houve uma deterioração acentuada das condições de vida da maioria do povo haitiano (UN, S/2009/129).

Mas a principal catástrofe ocorreu em 12 de janeiro de 2010 quando um terremoto atingiu a capital, Porto Príncipe e algumas cidades próximas. Por ter atingido a área mais populosa do país, criou uma situação sem precedentes. Porto Príncipe era responsável por mais de 65% da atividade econômica e por 85% das receitas fiscais do país (GOVERNMENT OF REPUBLIC OF HAITI, 2010a). O país perdeu um terço dos 60 mil funcionários públicos (UN, S/2010/200), 28 prédios públicos foram destruídos e vários outros sofreram sérias avarias, incluindo o Palácio Nacional (INTERLANDI, 2010, p. 46).

A Polícia Nacional do Haiti teve com 77 policiais mortos e centenas feridos ou desaparecidos. Metade do total de 8 535 presos escapou das penitenciárias, incluindo muitos líderes de gangues (UN, S/2010/200). Cerca de 2,3 milhão de pessoas (25% da população) foram desalojadas, mais de 222 570 mil pessoas morreram, 300 572 ficaram feridas e cerca de 1,5 milhão de pessoas foram para abrigos temporários na área metropolitana da (GOVERNMENT OF REPUBLIC OF HAITI, 2010b). Os danos e prejuízos foram estimados em US \$ 7,9 bilhões (pouco mais 120% do PIB do país de 2009) (GOVERNMENT OF REPUBLIC OF HAITI, 2010a, p. 7).

Dessa forma, o terremoto destruiu parte dos avanços que haviam sido obtidos desde o estabelecimento da operação de paz em 2004 e fez com que a ONU atribuísse missões humanitárias a MINUSTAH para auxiliar no socorro e, posteriormente, na reconstrução da área afetada no Haiti.

Conclusão

A construção da paz é um processo longo, profundo e complexo, englobando assuntos que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado. Além de buscar o fortalecimento da capacidade de governança as ações atingem diversas áreas como economia, infra-estrutura, educação, saúde e as instituições ligadas ao estabelecimento do estado de direito, como as forças de segurança e os sistemas judiciário e prisional.

No caso do Haiti, a construção da paz implica, também, na prestação da assistência humanitária com a distribuição emergencial de alimentos, remédios e materiais diversos. A ajuda internacional corresponde a metade das receitas do Estado

Apesar dos avanços obtidos a partir de 2004, o Haiti continua a enfrentar significativos desafios humanitários, com um grande número de pessoas internamente deslocadas ainda dependentes de assistência para sobrevivência. A cólera ocorrida no final de 2010 mostrou que, além das calamidades provocadas por desastres naturais, o país possui uma extrema vulnerabilidade a calamidades em outras áreas como a da saúde.

Essas calamidades provocam o aumento constante dos preços dos alimentos e dos combustíveis agravando as dificuldades enfrentadas pela população haitiana.

A capacidade de gerenciamento do governo é limitada em razão de vários fatores estruturais e institucionais. Há problemas de infra-estrutura, oferta insuficiente e o alto custo dos serviços básicos, educação e saúde, além da ausência de marcos regulatórios para os direitos de propriedade, entre outros, que precisariam ser abordados e/ou melhorados.

Dessa forma, a construção da paz no Haiti ainda demandará muito tempo, vislumbrando-se que a presença internacional e a MINUSTAH devem permanecer no país, ainda que com a redução do efetivo militar e aumento do efetivo civil.

Referências bibliográficas

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz (Ed.). *Brasil em Missões de Paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005

GOVERNMENT OF REPUBLIC OF HAITI. *Action Plan for National Recovery and Development of Haiti*. Port-au-Prince, march 2010a.

_____. *État D'Urgence Bulletin D'Information du Gouvernement Haïtien*. Port-au-Prince, 23 Janeiro de 2010b.

INTERLANDI, Jeneen. For Haiti, No Relief in Sight. *Newsweek*, November 15, 2010, p. 44-49.

UN. CS. S/RES/1542. *Resolution 1542 – Adopted by the Security Council at its 4961st meeting*. New York, 30 Apr. 2004.

_____. *Department of Peacekeeping Operations – DPKO*. New York, 2013. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>. Acesso em 15 fev. 2013.

_____. *Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. New York: Department of Peacekeeping Operations/ Department of Field Support, 2008.

_____. S/2004/698. *Report of the Secretary General on MINUSTAH*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/698. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. S/2004/908. *Report of the Secretary General on MINUSTAH*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/908. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. S/2005/124. *Report of the Secretary General on MINUSTAH*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/124. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. S/2006/1003. *Report of the Secretary General on MINUSTAH*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/1003. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. S/2006/592. *Report of the Secretary General on MINUSTAH*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/592. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. S/2009/129. *Report of the Secretary General on MINUSTAH*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/129. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. S/2009/439. *Report of the Secretary General on MINUSTAH*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/439. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. S/2010/200. *Report of the Secretary General on MINUSTAH*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/200. Acesso em: 10 jun. 2012.