Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Hugo Bras Martins da Costa

Política externa brasileira e resolução de conflitos: um estudo da participação brasileira na missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH)

Rio de Janeiro
2018

Hugo Bras Martins da Costa

Política externa brasileira e resolução de conflitos: um estudo da participação brasileira na missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH)

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA IESP

C837 Costa, Hugo Bras Martins da.
Política externa brasileira e resolução de conflitos: um estudo da participação brasileira na missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH) / Hugo Bras Martins da Costa. – 2018.
116f.:

Orientador: Carlos Roberto Sanchez Milani.
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Brasil - Política Externa - Teses. 2. Relações internacionais - Teses. 3. Nações Unidas – Teses 4. Forças de paz - Haiti – Teses. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU327 (81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Hugo Bras Martins da Costa

Política externa brasileira e resolução de conflitos: um estudo da participação brasileira na missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH)

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 23 de fevereiro de 2018.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Profª. Dra. Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

À vó Odete e ao vô Luiz (*In Memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de Agradecer ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) pela oportunidade de desenvolver meu mestrado em uma das casas mais tradicionais da Ciência Política no Brasil. Agradeço também a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelas bolsas recebidas no primeiro e no segundo ano do mestrado, respectivamente, que possibilitaram a minha dedicação exclusiva às atividades acadêmicas ao longo dessa caminhada.

Ao professor Carlos Roberto Sanchez Milani, agradeço pela impecável orientação, pelos ensinamentos dentro e fora da sala de aula, assim como pelos votos de confiança ao me convidar para participar de projetos de pesquisa sob a sua coordenação e para integrar a Plataforma Latitude Sul e o Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). Sou muito grato por todas as portas que o senhor abriu para mim nesses dois anos e espero que esta dissertação esteja à altura da competência da sua orientação.

À professora Maria Regina Soares de Lima e ao professor Kai Michael Kenkel, agradeço por terem tão gentilmente aceito participar da banca examinadora desta dissertação. Quanto a professora Maria Regina, em especial, gostaria de agradecer pelas oportunidades concedidas, por todo o conhecimento passado durante as aulas e reuniões de pesquisa e pelas vezes em que foi atenciosa comigo. Me sinto absolutamente privilegiado por ter convivido com a senhora ao longo dessa importante etapa da minha vida.

Às professoras Leticia Pinheiro e Enara Muñoz, agradeço, juntamente ao professor Carlos Milani e a professora Maria Regina, pela confiança e pela coordenação nas atividades de pesquisa da Plataforma Latitude Sul.

Gostaria de agradecer as professoras e aos professores das disciplinas que cursei ao longo do mestrado no IESP e que, direta ou indiretamente, contribuíram para o resultado final dessa dissertação: Carlos Roberto Sanchez Milani, Maria Regina Soares de Lima, Leticia Pinheiro, Cesar Guimarães, Nelson do Valle e Silva, Carlos Antônio Costa Ribeiro, Ricardo Ceneviva, Arnaldo Mont'alvão, Pedro Villas Bôas e Christian Lynch. Agradeço também as trabalhadoras e aos trabalhadores da limpeza, segurança, secretária, administração e biblioteca do IESP cuja contribuição para esta dissertação, apesar de ser mais difícil de mensurar, não pode ser esquecida.

Agradeço aos colegas de turma do IESP: Alexandre, Angelo, Bárbara Bueno, Bárbara de Sá, Bruna, Ghaio, Giovana, Hélio, Ingrid, Ian, Jean, Juliana, Leandro, Lara, Madalena, Murilo, Niury, Wescrey e Weslley. Aos colegas pesquisadores da Plataforma Latitude Sul e do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) e aos colegas de outras turmas do IESP. Através de conselhos, debates, incentivos, risadas e do ombro amigo nos momentos mais difíceis, vocês tornaram essa dura caminhada um processo mais humano.

Às amigas e aos amigos de fora do IESP, agradeço por compreenderem as minhas ausências e por estarem presentes nos momentos em que eu precisava desligar por alguns instantes da vida acadêmica.

Finalmente, quero agradecer aqueles que são o que tenho de mais importante na minha vida: a minha família. Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Maria Luisa Azevedo de Souza e Ronaldo Martins da Costa, meus maiores exemplos e minhas maiores fontes de inspiração. Obrigado por sempre acreditarem no meu potencial, por colocarem o investimento na formação educacional dos seus filhos como prioridade em suas vidas, por não terem permitido que eu abandonasse os estudos quando era adolescente para tentar a sorte em uma promissora carreira como atleta profissional de tênis e, principalmente, por todo o amor dedicado a mim e a meu irmão. Não tenho dúvidas de que vocês são os maiores responsáveis por todas as conquistas da minha vida. Em segundo lugar, gostaria de agradecer ao meu irmão e melhor amigo, Pedro Bras Martins da Costa, por assumir a responsabilidade do irmão mais velho e ser o Sancho Pança das minhas jornadas Quixotescas. Em terceiro lugar, agradeço a minha madrinha, Maria Ginete, ao meu padrinho, Lula, e a minha avó, Ignez Araújo, pelos incentivos e pelo carinho recebidos durante essa caminhada. Por fim, agradeço a quem esta dissertação se dedica: a minha avó Odete e ao meu avô Luiz, que muito se alegraram com a minha entrada no mestrado mas, infelizmente, não poderão ver a sua conclusão. Obrigado por tudo o que vocês fizeram por mim!

RESUMO

COSTA, Hugo Bras Martins da. *Política externa brasileira e resolução de conflitos:* um estudo da participação brasileira na missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH). 2018. 116f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Essa dissertação tem por objetivo inicial desenvolver um estudo de caso sobre a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), entre 2004 e 2017. Por um lado, pretende-se compreender o envolvimento nessa missão em face do posicionamento brasileiro em relação à crise haitiana da década de 1990 e das limitadas relações bilaterais entre os dois países. Por outro, busca-se verificar a maneira como militares e diplomatas do Brasil se engajaram nesse processo multilateral de resolução do conflito. À luz desse estudo de caso e da trajetória recente do Brasil de participação em operações de paz da ONU, busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: Em que medida a participação na MINUSTAH promoveu alterações nos padrões de engajamento do Brasil em mecanismos operacionais de resolução multilateral de conflitos nas últimas décadas? A hipótese defendida nesta pesquisa é de que o envolvimento nessa missão representou um profundo ponto de inflexão na trajetória recente do país de participação em operações de paz da ONU. A metodologia adotada pela pesquisa é de natureza qualitativa analítica e quantitativa descritiva. Os resultados da pesquisa demonstram que a participação na MINUSTAH inaugura uma nova fase da atuação do Brasil em operações de paz da ONU na medida em que representa uma mudança substancial: i) no padrão de deslocamento de tropas do país para as missões de paz; ii) nos limites para o uso da força coercitiva por militares brasileiros em operações de paz; iii) no padrão de treinamento das tropas brasileiras para participarem dessas missões.

Palavras-chave: Brasil. Política Externa Brasileira. Resolução de Conflitos. Operações de Paz. MINUSTAH. Haiti.

ABSTRACT

COSTA, Hugo Bras Martins da. *Brazilian foreign policy and conflict resolution*: a case study of brazilian involvement in United Nations stabilization mission in Haiti (MINUSTAH). 2018. 116f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The first aim of this master thesis is to develop a case study of Brazilian participation in United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINSUTAH) from 2004 to 2017. On one hand, it has been intended to understand this involvement in view of Brazilian stand in relation to the Haitian crisis in the 1990's and the restrictions of Brazil-Haiti bilateral relations. On other hand, it has also been intended to verify the engagement of Brazilian militaries and diplomats in that process of multilateral conflict resolution. The second objective of this master thesis is to analyses this case in light of the Brazilian background in United Nations peacekeeping operations. Concerning that, this work seeks to answer the following research question: To what extend have Brazilian participation in MINUSTAH altered the country's engagement standards in multilateral conflict resolutions in recent decades? The main hypothesis of this master thesis is that the involvement in this mission represents a turning point in Brazilian background in United Nations peacekeeping operations. This work uses both analytical qualitative and descriptive quantitative methodologies. Its results point out that Brazilian participation in MINUSTAH is a landmark of a new era the country's engagement in United Nations peacekeeping operations as long as it represents a substantial change in the following topics: i) the pattern of Brazilian troop contributions to peacekeeping operations; ii) the limits to the use of coercive force in such missions; ii) the training standards of the Brazilian troops to conflict resolution.

Keywords: Brazil. Brazilian Foreign Policy. Conflict Resolution. Peacekeeping Operations. MINUSTAH. Haiti.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais participações de membros não permanentes no Conselho de Segurança..... 23

Figura 2 – Diplomacia Presidencial e Ministerial na América Central e Caribe..... 60

Figura 3 – *Brazil-Haiti Bilateral Acts*..... 62

Figura 4 – *Brazil-Haiti Trade*..... 62

Figura 5 – *Brazil-Haiti Official Visits*..... 63

Figura 6 – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti..... 88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação brasileira em missões de paz da ONU (1947-1967)..... 20
Tabela 2 – Participação brasileira em missões de paz da ONU (1989-2004)..... 24
Tabela 3 – Composição dos contingentes brasileiros da MINUSTAH..... 88
Tabela 4 – *Force Commanders* da MINUSTAH..... 89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACISOS	Ações Cívico-Sociais
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AI-5	Ato Institucional Nº 5
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
C-34	Comitê Especial Sobre Operações de Manutenção da Paz da ONU
CARICOM	Comunidade do Caribe
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CI OP PAZ	Centro de Instrução de Paz
CIRH	*Commision Inteirimeire pour la Reconstruction d'Haiti*
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DFS	Departamento de Apoio ao Terreno
DOMREP	Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana
DPAZ	Divisão de Paz e Segurança Internacional - Itamaraty
DPKO	Departamento de Operações De Manutenção Da Paz da ONU
EB	Exército Brasileiro
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FAIBRAS	Força Armada Interamericana do Brasil
FFAA	Forças Armadas
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África Do Sul
INTERFET	Força Internacional para o Timor-Leste
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICAH	Missão Internacional de Apoio Civil ao Haiti
MICIVIH	Missão Civil Internacional no Haiti
MIF	*Multinational Interim Force*
MINUSJUSTH	Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti
MINUSTAH	Missão Das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MIPONUH	Missão De Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti
MOE	Missão de Observação Eleitoral
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
OPL	Organização Povo em Luta (Haiti)
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P-5	Membros Permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas
PAM	Programa Mundial de Alimentos
PND	Política Nacional de Defesa
PNH	Polícia Nacional Haitiana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNAVEM I	Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNAVEM II	Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNAVEM III	Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNEF I	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
UNFICYP	Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre
UNIPOM	Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
UNMIK	Missão de Administração Interina das Nações Unidas em Kossovo
UNMISET	Missão das Nações Unidas de Assistência ao Timor-Leste
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste
UNMOGIP	Grupo de Observação das Nações Unidas na Índia e no Paquistão
UNSMIH	Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti
UNTAET	Administração de Transição das Nações Unidas em Timor-Leste
UNTMIH	Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti
UNTSO	Organização das Nações Unidas para Supervisão da Trégua

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	14
1	**ANTECEDENTES DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM RESOLUÇÕES DE CONFLITOS**.....	17
1.1	**Resolução de conflitos fora do âmbito das Nações Unidas**.....	17
1.2	**Participação do Brasil em Operações de Paz da ONU (1947-2004)**.....	19
1.2.1	Primeira Fase (1947-1967).....	20
1.2.2	Segunda Fase (1968-1988).....	22
1.2.3	Terceira Fase (1989-2004).....	24
1.3	**Aspectos político-normativos da participação brasileira em processos de resolução de conflitos**.....	29
1.3.1	Normas para a participação brasileira em processos de resolução de conflitos.....	29
1.3.2	Resolução de conflitos na Política Externa Brasileira.....	32
1.3.3	Resolução de conflitos na Política Brasileira de Defesa.....	34
1.4	**O processo decisório para o envio de tropas brasileiras para Operações de Paz da ONU**.....	36
1.5	**Preparação de indivíduos e tropas brasileiras para resolução de conflitos**.....	37
2	**BRASIL E HAITI: ANTECEDENTES HISTÓRICOS**.....	38
2.1	**Da redemocratização à MINUSTAH: um breve histórico da vida política haitiana pós-ditaturas *Duvalieristas***.....	38
2.1.1	Entre a queda de Baby Doc em 1986 e a posse de Jean Bertrand Aristide em 1991.....	38
2.1.2	O governo de Aristide entre fevereiro e setembro de 1991.....	40
2.1.3	Entre o golpe de estado liderado pelo General Raoul Cédras em 1991 e o restabelecimento de Aristide no poder em 1994.....	42
2.1.4	Entre o governo René Préval (1995) e as eleições de maio de 2000.....	47

2.1.5 Entre as eleições de maio de 2000 e a queda de Aristide em fins de fevereiro de 2004 49
2.2 **A natureza do conflito no Haiti** 55
2.3 **Brasil, Caribe e Haiti: um panorama das relações bilaterais brasileiras com a região caribenha e com o Haiti** 59
2.3.1 Brasil e Haiti 61
2.4 **O posicionamento diplomático brasileiro diante da crise haitiana de 1990** 63
3 **O CASO DA MINUSTAH** 72
3.1 **O posicionamento diplomático brasileiro diante da crise haitiana de 2004 e o processo decisório da MINUSTAH** 72
3.2 **A participação brasileira na MINUSTAH** 83
3.2.1 O planejamento da vertente militar da atuação brasileira 83
3.2.2 O planejamento da cooperação brasileira 84
3.2.3 A composição das tropas brasileiras e desdobramento inicial 86
3.2.4 A atuação das tropas brasileiras 90
3.2.5 A cooperação brasileira para o Haiti ao longo da MINUSTAH 101
CONCLUSÃO 103
REFERÊNCIAS 109

INTRODUÇÃO

Em 2017, completam-se 70 anos da primeira participação brasileira em uma operação de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). O debute brasileiro nessas missões ocorreu a partir da decisão do governo de Eurico Gaspar Dutra de participar da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), criada pela Assembleia Geral da organização, com o objetivo de monitorar a situação na fronteira da Grécia com a Albânia, Bulgária e Iugoslávia, pois, segundo relatório de uma Comissão de Investigação, esses países estariam intervindo na guerra civil grega.

Ainda em 2017, o Conselho de Segurança da ONU decidiu, em 13 de abril, por meio da adoção da Resolução 2350 (S/RES/2350), pelo encerramento do mandato da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e pela sua substituição pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUSJUSTH) a partir de outubro de 2017. Com essa decisão, fechou-se o ciclo da contribuição mais substantiva do Brasil para uma operação de paz das Nações Unidas até hoje e do maior deslocamento de tropas para fora do país desde a Guerra do Paraguai.

Essa dissertação tem por objetivo inicial desenvolver um estudo de caso sobre a participação brasileira na MINUSTAH, entre 2004 e 2017. Por um lado, pretende-se compreender o envolvimento nessa missão em face do posicionamento brasileiro em relação à crise haitiana da década de 1990 e das limitadas relações bilaterais entre os dois países. Por outro, busca-se verificar a maneira como os militares e diplomatas do Brasil se engajaram nesse processo multilateral de resolução do conflito.

À luz desse estudo de caso e da trajetória recente do Brasil de participação em operações de paz da ONU, busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: Em que medida a participação na MINUSTAH promoveu alterações nos padrões de engajamento do Brasil em mecanismos operacionais de resolução multilateral de conflitos nas últimas décadas?

Apesar da experiência brasileira de participação em mecanismos operacionais de resolução multilateral de conflitos remontar a datas anteriores à criação das Nações Unidas e também ter se desenvolvido por meio de organizações regionais, especialmente a Organização dos Estados Americanos (OEA), esta dissertação tomara como unidade de análise as operações de paz da ONU. Essa escolha tem como fundamento dois fatores: a) desde a criação das Nações Unidas em 1945, a participação brasileira em mecanismos operacionais de resolução multilateral de conflitos se deu, majoritariamente, através das suas missões paz e portanto, essa

unidade de análise oferece uma maior quantidade de casos a serem observados, quando comparada as operações de paz de organizações regionais ou da Liga das Nações; b) a participação brasileira em operações de paz da ONU apresenta um padrão de distribuição mais regular de seus casos ao longo do tempo do que as operações de paz de organizações regionais ou da Liga das Nações. Consequentemente, esses dois fatores garantem maior validade para as afirmações acerca da evolução histórica dessa participação.

A hipótese defendida por esta dissertação é de que o envolvimento nessa missão representou um profundo ponto de inflexão na trajetória recente do país de participação em operações de paz da ONU, especialmente nos seguintes pontos: i) no padrão de deslocamento de tropas brasileiras; ii) no uso da força pelas tropas brasileiras; iii) no padrão de treinamento das tropas brasileiras. Nesse sentido, esta dissertação toma como referencial o trabalho de Kai Kenkel (2013b) sobre o Brasil como *peacekeeper* para o livro *Providing peacekeepers: the politics, challenges, and future of United Nations peacekeeping contributions*. Segundo o autor, a MINUSTAH representa um divisor de águas tanto nas justificativas conceituais e nos objetivos políticos da participação brasileira em operações de paz da ONU, quanto no tamanho e no tipo de contingente deslocado (KENKEL, 2013b).

Do ponto de vista metodológico, esta dissertação propõe, em primeiro lugar, uma investigação de natureza qualitativa analítica e quantitativa descritiva da trajetória de 70 anos de participação brasileira em operações de paz. Em segundo lugar, propõe-se um estudo de caso sobre a participação brasileira na MINUSTAH que busca verificar as rupturas e as continuidades produzidas por essa missão naquela trajetória.

Para a análise da trajetória de 70 anos de participação brasileira em operações de paz, por um lado, serão descritos os dados quantitativos referentes a composição e ao efetivo total brasileiro deslocado para cada missão de paz da ONU. O processo de coleta de dados quantitativos tomou como fonte o trabalho de Fontoura (1999) e Hamann (2015). Por outro lado, serão analisados os seguintes dados qualitativos: missões em que o Brasil participou; localização das missões; tipo de contribuição ofertada; mandato da missão; regras de engajamento dos militares brasileiros no terreno de operações; motivações para a participação nas missões e para o deslocamento de tropas; normas regulatórias e políticas orientadoras dessa participação; processo decisório para o envio de tropas; e por fim, a preparação de indivíduos e tropas brasileiras para atuarem nessas missões. O processo de coleta de dados qualitativos tomou como fonte: i) os trabalhos de Fontoura (2005); Aguilar (2005; 2015); Uziel (2009); Seitenfus (2006); Nasser (2012); kekel (2011); Hamann (2015); Ramires Teixeira (2017); Vendramin Nunes (2015); ii) as políticas declaratórias de defesa do Brasil: Política Nacional

de Defesa de 1996, 2005 e 2012; Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e 2012; Livro Branco da Defesa Nacional.

Para o estudo do caso da participação brasileira na MINUSTAH serão analisados dados qualitativos referentes ao processo decisório da participação brasileira na missão, a atuação tropas brasileiras e a execução das políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil no Haiti. O processo de coleta de dados qualitativos sobre o processo decisório brasileiro tomou como fonte o periódico Resenha de Política Exterior do Brasil, a base de dados da ONU UNBISnet e os seguintes trabalhos acadêmicos brasileiros que tratam sobre o tema: Seitenfus (2014); Souza Neto (2010); Okado (2017) Fontoura & Uziel (2017); e Amorim (2011). A coleta de dados sobre a atuação das tropas brasileiras utilizou como fonte as seguintes publicações de militares e civis brasileiros sobre o tema: Braga (2017); Mendonça (2017); Miranda (2017); Pereira (2005); Pinheiro (2011); Vieira Neto (2017); Kenkel (2011); Seitenfus (2014); Resende (2010); Souza Neto (2010). Para a coleta dos dados acerca das políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil no Haiti foram analisados os relatórios do COBRADI 2005-2009 e 2010, assim como a publicação de Valler Filho (2007) e de Milani & Baran & Martins da Costa (2017).

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. A presente introdução apresenta os objetivos, as questões de pesquisa, as hipóteses, a metodologia e o referencial teórico adotados nessa dissertação, assim como a justificativa para a escolha do tema e uma breve revisão da bibliografia especializada sobre a participação brasileira na MINUSTAH.

No capítulo I analisa-se, em três fases, a trajetória de participação brasileira em operações de paz da ONU entre 1947 e o seu envolvimento na MINUSTAH em 2004, com o objetivo de identificar as principais características e tendências da contribuição brasileira para operações de paz da ONU antes da MINUSTAH. Igualmente, apresenta-se a evolução das normas e das políticas que orientam a participação brasileira em resoluções de conflito, assim como o *modus operandi* do processo decisório para o envio de tropas brasileiras para operações de paz da ONU desde 1988. O capítulo termina com a exposição da evolução no processo de preparação dos indivíduos e das tropas brasileiras que participam em operações de paz.

No capítulo II, apresenta-se um breve histórico da vida política haitiana pós-ditaduras *Duvalieristas*, assim como as principais características do conflito haitiano, com o objetivo de preencher uma lacuna na literatura sobre a participação brasileira na MINUSTAH que, de modo geral, atribui pouca atenção à explicações mais detalhadas sobre o contexto haitiano no qual a MINUSTAH é criada. O capítulo inclui ainda um panorama das relações bilaterais brasileiras

com a região caribenha e com o Haiti e uma análise do posicionamento diplomático brasileiro diante da crise haitiana da década de 1990.

No capítulo III, aborda-se o posicionamento da diplomacia brasileira em relação a crise haitiana de 2004 e o processo decisório que levou o Brasil a integrar a MINSUTAH em junho do mesmo ano. Após essas considerações, apresenta-se os processos de planejamento da vertente militar da atuação brasileira na MINUSTAH e da cooperação desenvolvida pelo Brasil no Haiti ao longo da missão. Igualmente, apresenta-se a composição dos 26 contingentes brasileiros que foram deslocados para o Haiti ao longo dos 13 anos da participação brasileira na MINUSTAH. O capítulo termina com uma exposição de como se desenvolveu a atuação das tropas brasileiras ao longo dos diferentes momentos da MINUSTAH e as políticas brasileiras de cooperação internacional para o Haiti.

Na conclusão, realiza-se um apanhado geral da dissertação, recuperando os elementos mais importantes de cada capítulo à luz da hipótese geral que orienta a pesquisa.

1 ANTECEDENTES DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM RESOLUÇÕES DE CONFLITOS

1.1 Resolução de conflitos fora do âmbito das Nações Unidas

A participação brasileira, enquanto terceiro estado, em intervenções externas voltadas para a resolução de conflitos não ocorreram apenas no âmbito da ONU, por meio de suas operações de paz. Destaco também que essa participação remonta a datas anteriores à criação da própria Organização das Nações Unidas. Entre junho de 1933 e maio de 1934, a convite da Liga das Nações, o governo de Getúlio Vargas compôs a comissão que, com o apoio de cerca de 150 militares cedidos pela Colômbia, foi responsável pela administração do território em litígio entre Colômbia e Peru na região de Letícia (FONTOURA, 2005). A justificativa para a escolha do Brasil, que desde 1926 não fazia parte da Liga, estava relacionada ao fato de que o país já havia se empenhado em mediar o conflito e era o principal país amazônico, com fronteira contígua à zona conturbada (FONTOURA, 2005). Na ocasião, o governo brasileiro designou para compor a comissão o Capitão-de-Fragata Alberto de Lemos Bastos, da Marinha, que durante todo o período ficou cedido à Liga das Nações. Segundo Fontoura, "Nas instruções ao oficial brasileiro, o Itamaraty destacava que sua atuação deveria se pautar pela estrita observância da 'imparcialidade'" (FONTOURA, 2005). O governo brasileiro também participou, através do Chanceler Afrânio de Mello Franco, dos esforços de mediação do "Conflito de Letícia" que em 25/05/1934 celebrou, no Rio de Janeiro, em cerimônia presidida por Getúlio Vargas, o Protocolo da Paz entre Colômbia e Peru (FONTOURA, 2005). Por fim, por meio do General-de-Divisão Cândido Rondon, o governo brasileiro presidiu a comissão criada pelos anexos do Protocolo de Paz para garantir a execução dos acordos especiais destinados a fomentar a confiança mútua entre as partes.

Na década seguinte, o chanceler do governo do Estado Novo de Getúlio Vargas, Oswaldo Aranha, apoiou, juntamente dos governos da Argentina, do Chile e dos Estados Unidos, o processo de resolução do conflito armado fronteiriço entre Equador e Peru iniciado em 1941 que logrou a assinatura do Protocolo da Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro em 29/01/1942. Após a assinatura do acordo de paz, o governo brasileiro arbitrou e tutelou, através do oficial da Marinha Brás Dias de Aguiar, a conclusão do processo de demarcação das

fronteiras entre as partes conflitantes dentro das diretrizes estabelecidas pelo Protocolo do Rio de Janeiro.

Ademais, nos primeiros anos da ditadura civil militar brasileira, o governo militar do General Humberto Castelo Branco, integrou, entre maio de 1965 e setembro de 1966, a Força de Paz Interamericana estabelecida pela Organização dos Estados Americanos na República Dominicana em decorrência da intervenção realizada pelos os Estados Unidos no país, após a crise gerada pelo assassinato do ditador Rafael Leónidas Trujillo Molina. Na ocasião, o contingente militar enviado pelo governo brasileiro à República Dominicana foi chefiado pelo General Carlos Meira Matos - denominado Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (FAIBRAS) – e somou um efetivo total de cerca de 3.000 homens, devido à realização de rodízio de tropa, que permaneceu no país caribenho até setembro de 1966, tornando o país o segundo maior contribuinte com tropas para a FAIBRAS, atrás apenas dos Estados Unidos. Já o Comando Geral do Componente Militar da Força Armada Interamericana ficou sob a responsabilidade de dois Generais brasileiros: o General Hugo Panasco Alvim, até janeiro de 1966, e o General Álvaro Alves de Silva Braga, até o final do mandato da operação em setembro de 1966 (FONTOURA, 2005).

Após a redemocratização brasileira, o governo Fernando Collor integrou, em 1991, o grupo de representantes da Missão Civil para o Restabelecimento e Fortalecimento da Democracia Constitucional no Haiti (OEA-DEMOC) composto por outros dez países americanos. O governo Collor também enviou peritos eleitorais e militares brasileiros para a Missão Especial da OEA no Suriname, entre 1991 e 1994, que desempenharam tarefas de assessoria técnica nos trabalhos de remoção de minas. Na ocasião, as autoridades brasileiras também contribuíram para a Missão através do fornecimento de equipamento especializado para a atividade de desminagem (AGUILAR, 2015).

Entre 1992 e 2010, os governos Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, participaram da Missão de Assistência para Remoção de Minas na América Central (MARMINCA), criada pela OEA. A contribuição brasileira se deu através do deslocamento de militares do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais, que prepararam peritos locais e supervisionaram as operações de desminagem com o acompanhamento do planejamento e execução dos trabalhos, incluindo aspectos de segurança (AGUILAR, 2015).

Entre 1995 e 1999, o governo Fernando Henrique Cardoso, através do Chanceler Luiz Felipe Lampreia, participou juntamente dos governos da Argentina, do Chile e dos Estados Unidos, como países garantidores da resolução do Conflito CENEPA ou Conflito de Tiwinza entre Equador e Peru. Destaca-se que o acordo que pôs fim ao conflito e a controvérsias

fronteiriça, o Acordo de Brasília, foi assinado no Brasil em 24 de outubro 1998 no Palácio do Itamaraty, em Brasília. Não obstante a contribuição diplomática, no campo militar, o Brasil exerceu a Coordenadoria-Geral da Missão de Observadores Militares na Cordilheira do Condor (MOMEP), em todo o período em que a missão esteve desdobrada no terreno, entre 1995 e 1999, e cedeu, em quatro anos, cerca de 20 oficiais das Forças Armadas que atuaram como observadores militares. O governo brasileiro também assumiu os encargos da organização do apoio logístico entre novembro de 1997 e maio de 1999, envolvendo cerca de 60 homens e quatro helicópteros do Exército e um avião da Força Aérea (FONTOURA, 2005).

Por fim, entre 2003 e 2013, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, participaram, através de militares supervisores de desminagem, da Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS), criada pela OEA, que atuou na fronteira entre o Equador e o Peru (AGUILAR, 2015).

1.2 **Participação do Brasil em Operações de Paz da ONU (1947-2004)**

Sob a égide da ONU, criada em 1945, a participação brasileira em resoluções de conflito se deu, em sua maioria, através da participação em operações de paz da organização. O debute brasileiro nessas missões ocorreu a partir da decisão do governo de Eurico Gaspar Dutra de participar da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), criada em 21 de outubro de 1947 pela Resolução 109 (II) da Assembleia Geral. A UNSCOB foi responsável por monitorar a situação na fronteira da Grécia com a Albânia, Bulgária e Iugoslávia, pois, segundo relatório de uma Comissão de Investigação da ONU, esses países estariam intervindo na guerra civil grega. Integraram a Comissão de Investigação da UNSCOB enquanto representantes do governo brasileiro, o General Anor Teixeira dos Santos e o Primeiro Secretário Antônio Mendes Viana. Por sua vez, a Delegação Brasileira à UNSCOB, que permaneceu na Grécia entre 1948 e 1949, foi composta pelos Ministros Vasco Leitão da Cunha e Silvio Rangel de Castro (que foram, sucessivamente, os chefes da delegação brasileira à Comissão Balcânica), pelo o Capitão-Tenente John Andersen Munro, da Marinha, pelo Capitão Camarão Telles Ribeiro, da Força Aérea, e pelo Capitão Hervê Pedroso, do Exército (FONTOURA, 2005).

1.2.1 Primeira Fase (1947-1967)

Deve-se destacar que o envolvimento brasileiro na UNSCOB marcou o início da primeira fase de participação brasileira em operações de paz que durou até 1967. Nesse primeiro momento, o estado brasileiro foi bastante presente em missões de paz, participando de 7 das 11 operações autorizadas pelas Nações Unidas no período, o que representa uma participação de aproximadamente 63%.

Tabela 1 - Participação brasileira em missões de paz da ONU (1947-1967)

PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM MISSÕES DE PAZ DA ONU (1947-1967)

Participações do Brasil em operações de paz da ONU, por missão, local, período, tipo de missão e tipo de contribuição, entre 1947 e 1967

Missão	Localização	Período	Tropas	Capítulo VII	Tipo de efetivo deslocado	Efetivo deslocado
UNSCOB	Balcãs	1947-1949	NÃO	NÃO	Militares em missão individual e Civis	4 Militares e 3 Civis
UNEF I	Sinai e Faixa de Gaza	1956-1967	SIM	NÃO	Tropas via Unidade Militar e Force Commander	6.300 Militares
ONUC	Congo	1960-1964	SIM	NÃO	Tropas via Unidade Militar	179 Militares
UNSF	Nova Guiné Ocidental	1962	NÃO	NÃO	Militares em missão individual	2 Militares
DOMREP	República Dominicana	1965-1966	NÃO	NÃO	Militar em missão individual	1 Militar
UNIPOM	Índia e Paquistão	1965-1966	NÃO	NÃO	Militares em missão individual	10 Militares
UNFICYP	Chipre	1964-1967	NÃO	NÃO	Militares em missão individual e Civil	20 Militares e 1 Civil

Fonte:Elaboração própria com base em Fontoura, 2005.

Labmundo, 2017

Fonte: O autor, 2017.

Além disso, das 7 participações brasileiras nesse primeiro período, 5 ocorreram através de oficiais militares em missões individuais (como oficiais de ligação, oficiais de Estado Maior e observadores militares), o que representa o envio de contribuições individuais para aproximadamente 72% das operações de que o Brasil participou, e 2 ocorreram por meio de deslocamento de tropas armadas, o que representa o envio de unidades militares para aproximadamente 28% das operações que o Brasil participou. Em outras palavras, os governos brasileiros foram, de modo geral, constantes, embora pouco expressivo, contribuintes para as operações de paz da ONU, dando preferência ao envio de um fluxo contínuo de oficiais militares em missões individuais (como oficiais de ligação, oficiais de Estado Maior e observadores militares), ao invés do deslocamento de tropas armadas (KENKEL, 2011).

A primeira operação de paz da ONU para a qual tropas das Forças Armadas brasileiras foram deslocadas entre 1947 e 1967 se deu a partir da aceitação do convite do Secretário-Geral da ONU, pelo governo Juscelino Kubitschek, para participar da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) no Sinai, em 1956. Criada a partir de uma proposta formulada pelo Secretário-Geral com base na Resolução *Uniting for Peace*, a UNEF I foi responsável por assegurar e supervisionar o cessar-fogo estabelecido após a crise do Canal de Suez, assim como a retirada das forças armadas da França, do Reino Unido e Israel do território egípcio. As razões

para a atuação do Brasil na UNEF I, em 1956, estão relacionadas, por um lado, com o envolvimento brasileiro na questão do Oriente Médio, votando a favor da Resolução 181 da Assembleia Geral da ONU que aceitava, apesar da oposição da Liga Árabe e dos palestinos, a criação de dois Estados, um judeu e um árabe, no antigo protetorado britânico da Palestina, com Jerusalém sob mandato internacional. Nesse sentido, houve uma percepção de responsabilização do Brasil para com o desenvolvimento do processo no Oriente Médio. Por outro lado, o envolvimento brasileiro derivou do interesse de consolidar a capacidade operativa das Nações Unidas, através do fortalecimento do papel da Assembleia Geral, e consequentemente a atuação de pequenos e médios estados, no sistema mundial de segurança coletiva, em detrimento do Conselho de Segurança, que devido ao veto franco-britânico, estava bloqueado. Além disso, a participação brasileira decorreu do interesse do país de reconhecer o papel de relevo do Secretário-Geral da ONU e de projetar-se no interior da organização como um Estado relevante, mostrando disposição para auxiliar o secretariado que o colocou em posição de destaque em relação aos pequenos países integrantes das Nações Unidas (UZIEL, 2009).

Para a participação brasileira na UNEF I, foram deslocados ao terreno da operação 20 contingentes de tropas brasileiras, perfazendo um total de 6.300 militares, conhecidos como Batalhão de Suez, entre 1957 e 1967 (AGUILAR, 2015) (FONTOURA, 2005). Não obstante ter sido o único país sul-americano que manteve sua contribuição ao longo de toda a missão, o Brasil exerceu o Comando da Força de Paz da UNEF I em duas ocasiões: entre janeiro e agosto de 1964, com o General de Divisão Carlos Paiva Chaves e, entre janeiro de 1965 e janeiro de 1966, com o General de Divisão Syseno Sarmento (SEITENFUS, 2006).

Por sua vez, a segunda operação de paz da ONU para a qual tropas das Forças Armadas brasileiras foram deslocadas entre 1947 e 1967 ocorreu através da aceitação também do governo Juscelino Kubitschek de participar da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), em 1960, criada para assegurar a retirada das forças belgas do Congo. Posteriormente a missão se converteu em força de manutenção da integridade territorial e da independência do país, devido a eclosão de um conflito separatista relacionado a província de Katanga e outras localidades do Congo. As razões para o deslocamento de tropas brasileiras para ONUC podem ser relacionadas aos reparos que sofreu a política externa do governo Juscelino Kubitschek referente à África em 1960. Até então, a política exterior brasileira passou ao largo do processo de libertação de nações africanas, especialmente em seu momento crítico, entre 1958 e 1959, e o Brasil acompanhou as nações colonialistas na ONU (CERVO & BUENO, 2015).

> O governo brasileiro reconheceu, todavia, a importância que adquiriram as nações afro-asiáticas no cenário internacional, o que se traduziu na criação de missões diplomáticas junto aos seus governos e no apoio, nos organismos internacionais, das teses relativas ao desenvolvimento econômico. (...) Com relação à África, especificamente, informa o *Relatório* do Ministério das Relações Exteriores relativo a 1960 – ano em que 17 países africanos adquiriram independência – que o Brasil, além do reconhecimento dos novos Estados, procurou negociações para troca de missões diplomáticas e contatos para verificar as possibilidades de comércio. Reconheceu-se também a importância que vinha adquirindo o Continente, então em processo de emancipação, no cenário mundial. Todavia, não obstante a adoção do princípio da autodeterminação, a política exterior de JK não assumiu uma atitude de veemente condenação ao colonialismo (CERVO & BUENO, 2015, p.323).

Para a participação brasileira na ONUC, em 1960, foi deslocada uma unidade de transporte aéreo composta por 179 militares da Força Área Brasileira, que permaneceram no país africano até junho 1964 (AGUILAR, 2015); (FONTOURA, 2005). Além de participarem das operações de natureza estritamente militar, os militares brasileiros também colaboraram com transporte e distribuição de gêneros alimentícios, suprimentos e medicamentos para a população civil congolesa (SEITENFUS, 2006).

1.2.1 Segunda Fase (1968-1988)

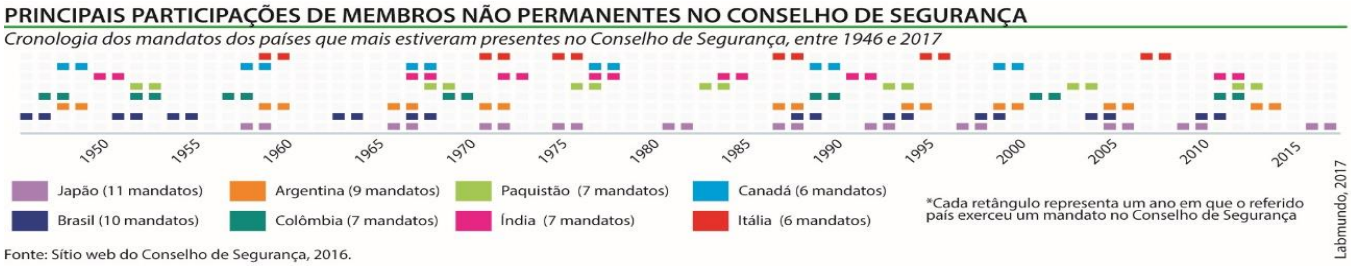
Os encerramentos da participação brasileira na Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas em Chipre (UNFICYP)[1], assim como, na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), ambas em 1967, inauguraram a segunda fase do envolvimento brasileira em operações de paz da ONU que durou entre 1968 e 1988. Esse segundo período foi marcado pelo afastamento total do Brasil dessas missões.

No fim da década de 1960, os governos da ditadura civil militar brasileira (1964-1985) optaram por não se envolver em operações de paz da ONU e não concorrer aos mandatos para a ocupação de um assento não permanentes em seu Conselho de Segurança. Além disso, decidiram se retirar do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção de Paz da Assembleia

[1] Além dos 20 militares enviados ao Chipre, o Brasil atuou na UNFICYP através do General-de-Divisão Paiva Chaves, então comandante da UNEF I, que foi designado pelo Secretário-Geral da ONU para implantar a missão, e do Embaixador Carlos Alfredo Bernardes, que atuou como Representante Especial do Secretário-Geral da ONU no Chipre, entre setembro de 1964 e janeiro de 1967.

Geral das Nações Unidas em 1977. Como consequência do posicionamento adotado, o estado brasileiro ficou praticamente duas décadas sem participar de nenhuma Operações de Paz e sem ocupar um assento não permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas[2].

Figura 1 – Principais participações de membros não permanentes no Conselho de Segurança



Fonte: SOARES DE LIMA et al., 2017.

No âmbito doméstico, pode-se dizer que a decisão está relacionada ao fato de que, a partir da aprovação do Ato Institucional nº5 (AI-5), consolidou-se a percepção, entre os governos militares brasileiros, de que a prioridade das Forças Armadas era atuar no âmbito da segurança nacional, combatendo os chamados inimigos internos do regime, ao invés de atuar no âmbito da segurança internacional, através da participação em Operações de Paz da ONU.

No âmbito externo, essa decisão decorreu de uma opção dos governos militares de distanciar-se das Nações Unidas com base no entendimento de que a organização estaria contribuindo para o *congelamento do poder mundial*[3]. Por outro lado, havia sempre o receio de que eventual candidatura ao Conselho de Segurança pudesse não ser exitosa e ainda submeter o Brasil ao escrutínio internacional visto que o país vivia um regime de exceção, responsável por severas violações dos direitos humanos.

1.2.1 Terceira Fase (1989-2004)

O retorno do Brasil às operações de paz da ONU veio a ocorrer apenas em 1989, através da aceitação do governo José Sarney de participar da Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I)[4], criada em dezembro de 1988, para verificar a

[2] Destaco que o afastamento do estado brasileiro das Operações de Paz da ONU entre 1968 e 1988 coincide com o auge da Guerra Fria, momento no qual, houve uma redução da quantidade de missões autorizadas pelo Conselho de Segurança devido à falta de consenso entre seus membros permanentes.

[3] Tese defendida por João Araújo de Castro, Ministro das Relações Exteriores do Brasil entre agosto de 1963 e março de 1964.

[4] Ao longo de toda a participação brasileira na UNAVEM I, foram deslocados 16 militares brasileiros à Angola, que permaneceram no país africano entre janeiro de 1989 a maio de 1991. Além disso, durante todo o mandato da

retirada total das tropas cubanas do território angolano. O envio de militares do Brasil em missões individuais para a UNAVEM I em 1989 marcou o início da terceira fase da participação brasileira em operações de paz da ONU que durou até 2004. Destaco que a volta do Brasil às missões de paz ocorreu no mesmo momento em que o país regressou ao Conselho de Segurança da ONU, ocupando um assento não permanentes no órgão para o mandato 1988-1989.

Tabela 2 – Participação brasileira em missões de paz da ONU (1989-2004)

PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM MISSÕES DE PAZ DA ONU (1989-2004)

Participações do Brasil em operações de paz da ONU, por missão, local, período, tipo de missão e tipo de contribuição, entre 1989 e 2004

Missão	Localização	Período	Tropas	Capítulo VII	Tipo de efetivo deslocado	Efetivo deslocado
UNAVEM I	Angola	1989-1991	NÃO	NÃO	Militares em missão individual	16 Militares
ONUCA	América Central	1990-1992	NÃO	NÃO	Militares em missão individual	34 Militares
UNAVEM II	Angola	1991-1995	NÃO	NÃO	Militares em missão individual, Policiais e Civis	77 Militares, 39 Policiais, 4 Civis
ONUSAL	El Salvador	1991-1995	NÃO	NÃO	Militares em missão individual, Policiais e Civis	63 Militares, 16 Policiais e 5 Civis
ONUMUZ	Moçambique	1993-1994	SIM	NÃO	Tropas via Unidade Militar, Force Commander, Militares em missão individual, Policiais e Civis	218 militares, 66 Policiais e 16 Civis
ONUMUR	Ruanda/Uganda	1993-1994	NÃO	NÃO	Militares em missão individual	13 Militares
UNPROFOR	Ex-Iugoslávia	1992-1995	NÃO	SIM	Militares em missão individual e Policiais	90 Militares, 23 Policiais
UNTAC	Camboja	1993	NÃO	NÃO	Civis	19 Civis
UNOMIL	Libéria	1993	NÃO	NÃO	Militares em missão individual	3 Militares
MINUGUA	Guatemala	1994-2001	NÃO	NÃO	Militares em missão individual e Policiais	80 Militares e Policiais
UNOMSA	África do Sul	1994	NÃO	NÃO	Civis	12 Civis
UNAVEM III	Angola	1995-1997	NÃO	NÃO	Tropas via Unidade Militar, Militares em missão individual, Policiais	4.174 Militares e 48 Policiais
UNCRO	Croácia	1995-1996	NÃO	SIM	Militares em missão individual e Policial	2 Militares e 1 Policial
UNPREDEP	Macedônia	1995	NÃO	NÃO	Militares em missão individual	5 Militares
UNTAES	Eslovênia Oriental	1996-1998	NÃO	SIM	Militares em missão individual e Policiais	9 Militares e 2 Policiais
UNMOP	Península de Prevlaka	1996-2002	NÃO	NÃO	Militares em missão individual	10 Militares
MONUA	Angola	1997-1999	NÃO	NÃO	Militares em missão individual e Policiais	103 Militares e Policiais
UNAMET	Timor Leste	1999	NÃO	NÃO	Militares em missão individual, Policiais e Civis	5 Militares, 16 Policiais e 19 Civis
INTERFET	Timor Leste	1999	NÃO	SIM	Tropas via Unidade Militar	51 Militares
UNTAET	Timor Leste	1999-2002	NÃO	SIM	Tropas via Unidade Militar, Militares em missão individual, Policiais	378 Militares
UNMISET	Timor Leste	2002-2005	NÃO	SIM	Tropas via Unidade Militar e Militar em missão individual	488 Militares
MINUCI	Costa do Marfim	2003-2004	NÃO	NÃO	Militares em missão individual	4 Militares
UNMIL	Libéria	2003-2017	NÃO	SIM	Militares em missão individual	40 Militares até 2015
UNMIK	Kosovo	2003-2008	NÃO	SIM	Policiais	13 Policiais
UNOCI	Costa do Marfim	2004-2017	NÃO	SIM	Militares servindo em Unidade Militar de outro país, Militares em missão individual	79 Militares até 2015

Fonte: Elaboração própria com base em Fontoura, 2005 e Hamann, 2015.

Labmundo. 2017

Fonte: O autor, 2017.

Nessa terceira fase, o estado brasileiro participou de 25 das 42 missões autorizadas pelas Nações Unidas no período, o que representa uma participação de aproximadamente 59% (mais ou menos a mesma da primeira fase que era 63%[5]). No que se refere ao perfil das

missão, o General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes exerceu o cargo de Comandante dos Observadores Militares.

[5] Deve-se ter atenção para o fato de que com o final do conflito bipolar houve um crescimento da quantidade operações de paz autorizadas pela ONU. O alto número de missões operacionalizadas neste período, longe de significar um aumento dos conflitos internacionais, foi um consequência de dois processos relacionados ao fim da Guerra Fria. Por um lado, foi um produto do destravamento do Conselho de Segurança da ONU que, durante o conflito bipolar, encontrava-se paralisado devido à falta de consenso entre seus membros permanentes. Por outro lado, foi resultado do aumento da disposição política dos membros do Conselho de Segurança da ONU de

contribuições de *peacekeepers* do Brasil nesse período, das 25 operações de paz da ONU em que o Brasil participou, entre 1989 e 2004, apenas em 5 delas houveram deslocamentos de tropas, o que representa o envio de unidades militares para 20% das operações com participação brasileira (mais ou menos a mesma da primeira fase que era de aproximadamente 28%). Portanto, os governos brasileiros continuaram, assim como na primeira fase, sendo constantes, embora pequeno, contribuintes individuais para as operações de paz da ONU, ao invés de contribuintes com tropas armadas.

Ademais, houve uma mudança no perfil do engajamento brasileiro no terreno das operações de paz da ONU. Em primeiro lugar, ocorreu uma diversificação do perfil dos enviados brasileiros às operações de paz, assim como das tarefas por eles desempenhadas, acompanhando, assim, o próprio processo de complexificação das próprias missões da ONU. Além de militares das Forças Armadas e diplomatas do Ministério das Relações Exteriores, os governos brasileiros passaram a enviar também policiais e civis (observadores eleitorais, técnicos judiciários, médicos e quadros ministeriais, de universidades, de empresas públicas e de empresas estatais) a essas operações. No terreno, os enviados brasileiros passariam a desempenhar não só as tarefas estritamente militares, como também ações de: assistência humanitária; apoio à população civil; auxílio ao diálogo político; supervisão eleitoral; medidas para aumentar o nível de confiança entre as partes envolvidas no conflito; realização dos direitos humanos; fomento à promoção do desenvolvimento, reconstrução da infraestrutura de comunicações; distribuição de víveres e de medicamentos; e construção de instituições estatais (SEITENFUS, 2006; NASSER, 2012). Também houve um crescimento da quantidade de missões em que militares brasileiros exerceram cargos de comando regionais e de estado-maior[6] (FONTOURA, 2005).

Em segundo lugar, o envio de tropas armadas para operações de paz da ONU passou a apresentar um padrão de deslocamento. Nesse período, o envio de tropas brasileiras para Missões da ONU ocorreu exclusivamente para países que eram antigas colônias portuguesas e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que nesse momento começaram a desempenhar um papel crescente na política externa do Brasil (KENKEl, 2011).

---

empregarem missões de paz em situações de conflito que já existiam antes, mas que não havia tanto interesse em outras oportunidades.

[6] De modo geral, o Departamento de Operações de Paz da ONU busca garantir certa proporcionalidade entre efetivos cedidos e os quadros de pessoal nos comandos regionais e no estado-maior da missão, mas isso não significa necessariamente que serão oferecidos ao país que aporta número significativo de pessoal postos mais elevados na cadeia de comando (FONTOURA, 2005).

Em terceiro lugar, o Brasil passou a participar de operações de paz aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU com o mandato baseado no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Das 13 missões autorizados sob a égide do no Capítulo VII da Carta da ONU entre 1988 e maio 2004, o Brasil participou de 9 delas, o que significa uma participação de aproximadamente 69%. Entretanto, o envolvimento brasileiro nesse tipo de operação de paz da ONU se deu por meio de contribuições individuais, exceto nas três missões do Timor Leste (INTERFET; UNTAET; e UNMISET) em que houve o deslocamento de tropas. Entretanto, deve-se mencionar que o uso da força pelo componente militar brasileiro durante essas três operações de paz da ONU no Timor Leste, estava condicionado à autodefesa ou a defesa do mandato da missão.

Nesse sentido, em 1993, o governo Itamar Franco aceitou[7] enviar tropas brasileiras para a Operações das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) criada, em dezembro de 1992, para verificar a implementação do Acordo Geral de Paz de Moçambique de outubro de 1992, que, por sua vez, visava encerrar a guerra civil iniciada a partir da independência moçambicana em 1974. Porém, antes de enviar tropas para Moçambique, o então Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), adotou, de modo inovador, a prática de criar uma unidade de apoio para cada operação envolvendo o envio de tropas brasileiras, o chamado Grupo de Apoio do EMFA (GRAPEMFA) (FONTOURA, 2005).

Durante toda a sua participação na ONUMOZ entre 1993 e 1994, o governo brasileiro enviou para Moçambique: uma Companhia de Infantaria de Paraquedistas com 170 militares; 26 observadores militares; 66 observadores policiais; uma unidade médica; e 16 observadores eleitorais para supervisionar as eleições de outubro de 1994, totalizando 218 militares, 66 policiais e 16 civis (HAMANN, 2015). Ademais, dois oficiais-generais brasileiros ocuparam cargos de comando na ONUMOZ, sendo um deles o General Lélio Gonçalves Rodrigues da Silva que exerceu o comando militar da operação entre 1993 e 1994 (FONTOURA, 2005); (NASSER, 2012).

Além do mais, em agosto de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso aceitou participar, através do envio de tropas brasileiras, da Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III), estabelecida em 1995 para ajudar o governo de Angola e a

[7] A decisão do governo brasileiro veio após uma consulta feita, em setembro de 1993, para que o Brasil, que ocupava um assento enquanto membro não permanente no Conselho de Segurança da ONU para o mandato 1993-1994, viesse a substituir o contingente italiano na ONUMOZ, mediante a cessão de um batalhão de infantaria de 850 homens (FONTOURA, 2005). Porém, devido à evolução favorável do processo de paz moçambicano ao longo dos dois primeiros anos da Missão de Paz da ONU e ao fato da repatriação parcial do contingente italiano só ter ocorrido no final de 1993, o Secretário Geral da ONU reformulou o pedido feito as autoridades brasileiras para que enviasse uma companhia de infantaria de 170 homens (FONTOURA, 2005).

UNITA a reestabelecer a paz e lograr a reconciliação nacional[8]. A contribuição brasileira à UNAVEM III, entre agosto de 1995 e julho de 1997, se deu através de um Batalhão de Infantaria, composto por 800 militares, uma Companhia de Engenharia, composta por 200 militares, dois Postos de Saúde Avançados, composto por 40 militares, cerca de 40 oficiais no Estado Maior do contingente militar e também através de uma média de 14 observadores militares e 11 observadores policiais (AGUILAR, 2015; SEITENFUS, 2006). No terreno, além das tarefas estritamente militares, o efetivo brasileiro realizou tarefas na área de saúde, educação, esporte e na recuperação da malha rodoviária angolana (SEITENFUS, 2006). Além disso, durante a participação brasileira na UNAVEM III, em duas oportunidades um oficial militar brasileiro foi o Responsável pelo Corpo de Observadores Militares da missão: entre julho de 1996 e julho de 1997, com o Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Eduardo Brandão, e, entre agosto de 1997 e junho de 1998, com o Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Eduardo Ribeiro da Silva (FONTOURA, 2005). Levando em consideração o revezamento de tropas durante toda a missão, foi enviado à UNAVEM III um efetivo total de 4.174 militares das Forças Armadas brasileiras, tornando-se juntamente com a Índia, um dos principais contribuintes de tropas dessa Missão, que durante dois anos foi a maior Operação de Paz das Nações Unidas (FONTOURA, 2005; AGUILAR, 2015). Tal participação fez ainda com que, em 1996, o Brasil ocupasse a posição de quarto maior contribuinte de tropas para Operações de Paz da ONU (NASSER, 2012).

Em setembro de 1999, o governo Fernando Henrique Cardoso aceitou o convite para enviar tropas brasileiras para a Força Internacional no Timor Leste (INTERFET), criada pelo Conselho de Segurança da ONU, sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, em resposta à escalada da violência que assolou o país do sudeste asiático a partir de 10 de setembro de 1999[9]. Foram enviados 50 homens do Batalhão de Polícia do Exército de Brasília, um oficial superior comandante do contingente brasileiro, além de oficiais responsáveis por comunicações e saúde, que permaneceram no Timor Leste até outubro de 1999 (HAMANN, 2015). A participação brasileira na INTERFET representou a primeira e única vez em que o Brasil

[8] "Em maio de 1993, quando surgiram perspectivas promissoras para a cessação de hostilidades entre o Governo angolano e a UNITA, a ONU chegou a solicitar ao Brasil a mobilização de uma brigada de infantaria. O Ministério do Exército enviou ao Itamaraty, em 7/7/93, levantamento preliminar sobre o assunto. As hostilidades continuadas entre as partes em conflito não permitiram que a matéria prosperasse" (FONTOURA, 2005).

[9] Vale a pena destacar que entre junho e setembro de 1999 o próprio governo FHC havia decidido participar da Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET), responsável por conduzir a consulta popular por meio do qual a população leste-timorense decidiu o futuro do território entre duas alternativas: autonomia especial, integrado à Indonésia; ou separação total desse país, com caminho livre rumo à independência. Para a UNAMET o governo brasileiro cedeu 5 Oficiais de Ligação Militar, 6 observadores policiais - oficiais e suboficiais das Polícias Militares Estaduais - e 22 observadores eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais (FONTOURA, 2005) (SEITENFUS, 2006); (NASSER, 2012).

participou de um Força Multinacional autorizada pelas Nações Unidas (FONTOURA, 2005). Além disso, essa participação foi também uma quebra de paradigma em relação ao discurso oficial da diplomacia brasileira, geralmente contrário ao envio de tropas armadas à missões da ONU autorizadas sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (HAMANN, 2015; NASSER, 2012).

Após o término da INTERFET, em outubro de 1999, o governo Fernando Henrique Cardoso ainda aceitou o convite para enviar tropas brasileiras para outras duas Missões da ONU no Timor Leste, sendo ambas aprovadas sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. O primeiro deslocamento de tropas brasileiras para o Timor Leste após a INTERFET ocorreu em outubro de 1999 para participar da Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste (UNTAET), criada, em 25 de outubro de 1999, com o objetivo de administrar o território leste-timorense, exercer a autoridade executiva e legislativa durante o período de transição e apoiar o fortalecimento das capacidades de autogoverno das instituições do país. Além de Sérgio Vieira de Mello ter ocupado o cargo de Representante Especial do Secretário Geral da ONU e Administrador Transitório da UNTAET, a contribuição brasileira a missão se deu através do envio de 378 militares, entre observadores militares, oficiais de Estado-Maior e tropas do pelotão da Polícia do Exército (HAMANN, 2015).

O segundo envio de tropas se deu em maio de 2002 para participar da Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (UNMISET), criada em 20 de maio de 2002, com o objetivo de prestar assistência às estruturas administrativas básicas que são cruciais para a viabilidade e estabilidade política do Timor Oriental, contribuir para a manutenção da segurança externa e interna do Timor Oriental e se encarregar de maneira provisória da aplicação da lei e da segurança pública, assim como ajudar a criar o Serviço de Política do Timor Oriental. Entre maio de 2002 e de 2005, foram deslocados ao Timor Leste 488 militares das Forças Armadas brasileiras, sendo 478 do Exército e 10 da Marinha (HAMANN, 2015).

1.3 **Aspectos político-normativos da participação brasileira em processos de resolução de conflitos**

1.3.1 Normas para a participação brasileira em processos de resolução de conflitos

Do ponto de vista normativo, tanto a participação brasileira em processos de resolução de conflitos, como as relações internacionais do estado brasileiro, de modo geral, são, no âmbito doméstico, regidas por dez princípios previstos no Artigo 4º da Constituição de 1988:

I- a 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 de conflitos;

VIII- repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X- concessão de asilo político.

A importância desses princípios constitucionais decorre do fato de que eles servirão para tirar dos tomadores de decisão das ações externas do estado brasileiro uma esfera de discricionariedade no momento de decidir acerca da participação do Brasil, enquanto terceiro estado, em intervenções voltadas para a resolução de conflitos. Isto é, no momento das escolhas dos meios e dos fins para a ação externa do país, essas não poderão se dar em detrimento desses princípios constitucionais. Entretanto, devido ao fato da Constituição Federal não estabelecer uma hierarquia entre os princípios em questão, em casos de simultaneidade e confronto entre esses dez princípios, é explicitamente deixado uma grande liberdade de interpretação para os tomadores de decisão que, no âmbito da política, decidirão qual será o preceito que prevalecerá (KENKEL, 2011).

Além dos princípios constitucionais, que se aplicam às operações de paz posteriores a 1988, as normas internas que regulam a participação brasileira em processos de resolução de conflitos estão fixadas também pela Lei nº2.953 de 1956, aprovada pelo governo Juscelino Kubitschek, que dispõe sobre a para remessa de tropas brasileiras para o exterior em tempo de paz. Segundo essa lei, a remessa de força armada terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra, invasão ou agressão estrangeira e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de entendimentos diplomáticos ou militares (tratados, acordos, convenções, resoluções de consulta, planos de defesa), decorre de uma decisão do executivo que está condicionada à autorização do Congresso Nacional. Foi, portanto, com base nessa lei, que o Executivo solicitou autorização para enviar tropas brasileiras não somente para todas as Operações de Paz da ONU

e da OEA que o Brasil participou até hoje, como também para a realização de exercícios militares conjuntos com outras forças armadas.

No que se refere as Operações de Paz da ONU, a participação brasileira nessas missões é regulada, no âmbito internacional, pelo artigo 43º da Carta das Nações Unidas. Segundo esse artigo, todos os membros da ONU, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais. Vale a pena destacar que, por ser signatário da Carta da ONU, o Brasil não está, de modo algum, obrigado a enviar tropas para as Operações de Paz da organização. O envio de tropas brasileiras decorre, exclusivamente, de uma decisão do executivo que deve ser ratificada pelo legislativo, conforme previsto na Lei nº2.953 de 1956. Além disso, o envolvimento brasileiro nessas missões, para o período histórico posterior a 1988, é orientado pelos dez princípios do Artigo 4 da Constituição Federal.

A introdução das Operações de Paz no ordenamento jurídico nacional só veio a ocorrer através da aprovação pelo governo Fernando Henrique Cardoso da Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas). Segundo essa lei complementar, o emprego das forças armadas na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, por inciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. Além disso, a lei regula que para fim de adestramento, em operações combinadas ou quando da participação brasileira em operações de paz, o emprego das Forças Armadas está subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa que será o responsável pela instrumentalização do engajamento de militares brasileiros nessas missões. Por fim, caberia ao Itamaraty assessorar o Presidente da República quanto à escolha dos cenários de participação e fazer a interface necessária com as Nações Unidas sobre o assunto.

Além da Lei Complementar, questões referentes as operações de paz são reguladas pelo Decreto nº 3080, aprovado pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 10 de junho de 1999, que dispõe sobre a estrutura do Ministério da Defesa. Segundo o decreto, entre as diferentes unidades do Ministério da Defesa que se responsabilizarão pela participação em Operações de Paz, compete ao departamento de Assuntos Internacionais estudar a participação do Brasil em operações de paz, de acordo com os interesses nacionais. Ao Estado-Maior de Defesa, compete

planejar e acompanhar a participação das Forças Armadas em operações de paz, a partir de assessoramento realizado pelas suas Subchefias de Operações, Logística e Inteligência.

A norma para a participação brasileira em operações de paz também é fixada pela Lei nº10.937 de 12 de agosto de 2004, aprovada pelo governo Lula da Silva, que dispõe sobre a remuneração e indenização de militares de tropas brasileiras no exterior integrantes de contingente armado de força multinacional empregada em operações de paz, sob a égide de organismo internacional, e sobre o envio de militares das forças armadas para o exercício de cargos de natureza militar junto a organismos internacionais.

Por fim, deve-se mencionar que, apesar dos avanços experimentados a partir do final dos anos 1990 no processo de normatização da participação brasileira em resoluções de conflito, em geral, e em Operações de Paz da ONU, em particular, até o momento, não há lei que regulamente de maneira clara o deslocamento de observadores militares, policiais e civis para o exterior em tempo de paz. Por isso, os governos brasileiros têm partido da premissa de que o envio de observadores militares, policiais e civis não requer a aprovação legislativa, por não se tratar de força armada e não implicar encargos financeiros adicionais:

> Quando se tratar de missões de caráter individual a coordenação com a Marinha, com o Exército e com a Força Aérea para a indicação de militares é feita pela Subchefia de Logística Operacional (SC-4), da Chefia de Preparo e Emprego (CPE) - EMCFA. Os recursos para estas missões advêm dos orçamentos das próprias FA. A designação é feita por Portaria Ministerial, não havendo necessidade de autorização do Congresso Nacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p.31).

1.3.2 Resolução de Conflitos na Política Externa Brasileira

As linhas pelas quais tem se pautado a política externa brasileira para justificar a participação do Brasil em resolução de conflitos tem como base política, principalmente, a tradição diplomática do país.

Desde o começo do século XX, a diplomacia brasileira busca ampliar a projeção internacional do Brasil no concerto das nações e lhe garantir maior a margem de manobra internacional e maior presença e influência nos processos decisórios globais. A posição predominante entre os formuladores da política externa é a de que o Brasil seria amplamente beneficiado pela efetiva implementação e vigência do multilateralismo e do Direito Internacional, pois, as estruturas normativas das instituições multilaterais e do direito internacional são vistas como proteção contra os caprichos da distribuição de poder no sistema

internacional (KENKEL, 2011). Em outras palavras, a sustentação das instituições internacionais são uma maneira de buscar o interesse nacional que deriva, parcialmente, das respostas normativas desses fóruns (KENKEL, 2011).

Entretanto, essa participação nos organismos internacionais multilaterais, especialmente no sistema de solução de conflitos das Nações Unidas, não se dá de maneira acrítica, nem implica o abandono de tradicionais reservas e posicionamentos da diplomacia brasileira. A política externa brasileira para a resolução de conflitos, por exemplo, está fortemente enraizada na cultura de segurança da América Latina, moldada por quase dois séculos de intervenção contínua dos Estados Unidos no continente (KENKEL, 2011). Como consequência, esta cultura tomou o respeito à não-intervenção em assuntos internos de outros estados, a igualdade jurídica dos estados, a autodeterminação dos povos, a soberania dos estados e a resolução pacífica de controvérsias como princípios basilares das suas relações internacionais e tem-se concentrado no desenvolvimento de proteções legais contra a intervenção estrangeira (KENKEL, 2011).

No que se refere as operações de paz da ONU, a diplomacia brasileira considera que essas missões, especialmente as de manutenção de paz, são um instrumento útil para a solução pacífica de controvérsias, pois podem ajudar a promover negociações político-diplomáticas (FONTOURA, 2005). Elas também podem ser utilizadas para prevenir a eclosão de um conflito e são extremamente eficazes na construção da confiança entre as partes em conflitos, assim como no monitoramento e implementação de acordos de paz abrangentes (FONTOURA, 2005). Por fim, a política externa brasileira considera que as operações de paz multidisciplinares desempenham um papel importante nas atividades de consolidação da paz, o que contribui para evitar a retomada das hostilidades (FONTOURA, 2005).

Entretanto, a diplomacia brasileira acredita que essas operações não são uma panaceia para qualquer tipo de situação e, portanto, o respeito aos princípios tradicionais do consentimento das partes, da imparcialidade e do não-uso da força, a não ser em caso de legítima defesa, parece ser a forma mais adequada de garantir a legitimidade e a eficácia dessas operações, bem como a segurança dos seus membros (FONTOURA, 2005). Além disso, a defesa desses princípios justifica-se pelas tentativas do Brasil de controlar eventuais abusos por parte dos tomadores de decisão do Conselho de Segurança da ONU, em busca de soluções mais responsáveis (HAMANN, 2015).

Em casos nos quais a rígida observância desses princípios não tem sido possível, a diplomacia brasileira defende que a ONU elabore regras precisas e exequíveis de engajamento para regular a atuação dos integrantes dessas operações (FONTOURA, 2005). Defende também que, diante da permanência de situações de instabilidade, o Conselho de Segurança deveria

considerar a retirada de uma missão baseada no capítulo VI da Carta da ONU e sua substituição por outra de natureza mais coercitiva amparada no capítulo VII, visto que a situação seria mais próxima de imposição da paz (FONTOURA, 2005).

No que se refere a participação do Brasil em operações de paz sob o capítulo VII, a diplomacia brasileira entende que a ONU não dispõe de recursos humanos, materiais e logísticos, nem da unidade de comando necessários para intervir adequadamente em conflitos que exijam ação militar propriamente dita (FONTOURA, 2005). Portanto, o posicionamento da política externa brasileira tem sido não somente de apresentar reservas em enviar tropas em missões de capítulo VII, como também de evitar com que a ONU se envolva nessas operações, defendendo que essas missões sejam delegadas para forças multinacionais ou para organizações regionais ou sub-regionais (HAMANN, 2015).

No que se refere às forças multinacionais, a diplomacia brasileira tem sustentado que essas alianças ou coalizões *ad hoc*, sob a liderança de um país ou países, sempre que autorizadas pelo Conselho de Segurança, devem atuar com base em mandatos claros e exequíveis e observar estritamente o princípio da responsabilidade (*accountability*) perante o Conselho (FONTOURA, 2005). Por sua vez, no que diz respeito a delegação dessas missões para organizações regionais ou sub-regionais, o posicionamento adotado pela política externa brasileira era de que essa cooperação deveria se basear nos princípios norteadores das operações de paz da ONU e no capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, cujo artigo 53 proíbe ações coercitivas por parte de organismos ou arranjos regionais sem autorização do Conselho de Segurança (FONTOURA, 2005).

Entretanto, o discurso diplomático brasileiro com relação as operações de paz da ONU, especialmente sobre missões sob o capítulo VII, tornou-se mais flexível no início dos anos 2000 (HAMANN, 2015). Ao longo dessa década, o posicionamento da diplomacia brasileira passou a incluir elementos de proteção de civis nas operações de paz, trazendo para os capacetes azuis a responsabilidade pela implementação das estratégias de proteção de civis (HAMANN, 2015). Passou também a defender que as ferramentas do capítulo VII deveriam ser usadas apenas com alto grau de especificidade e de monitoramento, demonstrando maior preocupação com relação a questões sobre legalidade e *accountability* (HAMANN, 2015).

Por fim, a política externa brasileira lançou em 2011 a expressão *Responsabilidade ao Proteger* (RWP), em resposta a polêmica gerada pela autorização do Conselho de Segurança da ONU para a criação de uma zona de exclusão aérea na Líbia, com o alegado objetivo de proteger principalmente a população civil, mas que foi utilizada pela coalizão que se formou para justificar ataques militares que levaram a queda e morte do chefe de estado Muamar Kadafi

e a mudança de regime no país, sem que a mudança de regime tenha sido autorizada pelo Conselho.

1.3.3 Resolução de Conflitos na Política Brasileira de Defesa

Se por um lado, o fim da Guerra Fria e o processo de redemocratização do estado brasileiro tiveram significativo impacto sobre a sua inserção internacional nos temas de paz e segurança internacional, especialmente sobre a participação brasileira em resoluções de conflitos. Por outro lado, esse novo comportamento internacional brasileiro foi acompanhado por mudanças normativas, organizativas e de diretrizes, no nível doméstico.

Esse processo se deu através de um progressivo adensamento dos órgãos internos de defesa e também da afirmação da ideia de que a condução dos assuntos de defesa, que eram tidos como algo de competência exclusiva dos militares, e de que as instituições militares, deveriam se subordinar a um governo civil constitucionalmente eleito. Nesse sentido, foi criado o Ministério da Defesa (MD) em 10 de junho de 1999. Com a criação do MD, foi extinto o Estado-Maior das Forças Armadas, responsável pela coordenação entre as três Forças Armadas que se organizavam em ministérios independentes, e os Ministérios da Aeronáutica, do Exército e da Marinha foram transformados em Comandos administrativamente centralizados na estrutura do Ministério da Defesa.

Além disso, o estado brasileiro passou a formular documentos de política declaratória de defesa, a partir da Política de Defesa Nacional (PND), de 1996. Em geral, as políticas declaratórias de defesa são documentos oficiais nos quais os governo afirmam publicamente sobre seus planos de defesa, contribuindo não somente para a transparência, como também para o fomento do debate público sobre os temas de defesa. Esses documentos também objetivam fundamentar a conduta dos órgãos e entidades da administração pública federal no âmbito da defesa nacional, inclusive a sua participação em resolução de conflitos.

Ao analisar a PDN de 1996, que possui um grande valor simbólico por se tratar da primeira política declaratória de defesa do estado brasileiro, anterior à própria criação do Ministério da Defesa, nota-se que o documento oferece um panorama claro das facetas da identidade brasileira de participação em resoluções de conflitos (KENKEL, 2011) que estava em plena consonância com os princípios constitucionais das relações internacionais brasileiras. Em primeiro lugar, a PDN 1996 estabelecia que a busca da solução pacífica de controvérsias e

do fortalecimento da paz e da segurança internacionais eram princípios estipulados na Constituição Federal de 1988 e fundamentos da atitude externa do País, aos quais a política brasileira de defesa tinha como premissa e estava em consonância. Além disso, a política declaratória brasileira de 1996 definia que a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais era um dos objetivos da vertente externa defesa nacional, juntamente com a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior, a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional. Por fim, o documento estabelecia que a participação em operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais, era uma das diretrizes da política brasileira de defesa, cuja orientação estratégica era centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz, assim como na busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.

Entretanto, a PND de 1996 não consegue refinar essa identidade em interesses possíveis ou critério decisório claramente definido (KENKEL, 2011). Portanto, o documento não oferece, entre outras questões, uma orientação sobre a forma como os princípios constitucionais serão relacionados uns aos outros na prática, assim como, sobre quais são os critérios fixados, ou até mesmo os parâmetros políticos, a orientar os tomadores de decisão do estado no momento de escolher em qual operação de paz participar e em quais situações realizar contribuições individuais ou desdobrar tropas.

1.4 **O Processo decisório para o envio de tropas brasileiras para Operações de Paz da ONU**

Atualmente, as etapas do processo decisório para o envio de tropas brasileiras para Operações de Paz da ONU não estão especificadas pela legislação em vigor. Entretanto, é possível identificar que, desde 1988, foi estabelecido na prática um *modus operandi* que envolve o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Defesa (MD), o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), a Presidência da República e o Congresso Nacional.

No início do processo, as Nações Unidas consultam informalmente, através do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) a Missão Permanente do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), em Nova Iorque, sobre a conveniência política do envio de tropas

para uma operação de paz em fase de planejamento ou expansão. A Delbrasonu avalia e repassa a solicitação ao MRE, através da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. O MRE também de modo informal, consulta o MD, o MPOG e a Presidência da República, sobre a disponibilidade de tropas, o aprovisionamento do orçamento militar para as operações e a viabilidade do envio do ponto de vista da política doméstica, respectivamente.

Quando a consulta informal é aceita, faz-se uma sinalização para a ONU, que através do DPKO, envia uma solicitação formal. A solicitação é então respondida pelo MRE e pelo MD através de uma Exposição de Motivos Conjunta que será encaminhada ao Poder Legislativo, sob a forma de uma Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional. A partir de então, cabe ao Poder Legislativo, segundo a Lei 2.593/1956, aprovar, sob a forma de Decreto Legislativo, o deslocamento de tropas brasileiras para o exterior, assim como as demais questões envolvidas na decisão.

Diante do que foi exposto, nota-se que o processo decisório para o deslocamento de tropas brasileiras para participar em operações de paz é *ad hoc* e possui baixa institucionalidade, o que permite que suas etapas sejam contornadas ou questionadas e o torna bastante dependente da pressão política e da personalidade para que haja o progresso da decisão (UZIEL, 2009; KENKEL, 2011). Como consequência, esse *modus operandi* permite com que atitudes do governo no poder possam deixar uma forte marca no padrão de participação brasileira em resoluções de conflitos e que eventuais crises econômicas possam restringir a participação dos militares brasileiros nessas operações (KENKEL, 2011; AGUILAR, 2005).

1.5 **Preparação de indivíduos e tropas brasileiras para Resolução de Conflitos**

Apesar do estado brasileiro já possuir um largo histórico de participação em resoluções de conflito, até a década de 1990, os militares brasileiros desdobrados individualmente ou como parte de um contingente para o emprego em resoluções de conflito fora do território nacional realizavam a sua própria preparação para essas missões (RAMIRES TEIXEIRA, 2017), pois, não contavam com um centro ou um padrão de treinamento nacional voltados para essa finalidade.

Em decorrência da Resolução 44/49 (“Revisão Abrangente da Questão das Operações de Paz em Todos os seus Aspectos”) de 1989 da Assembleia Geral da ONU, que encorajou os Estados-Membros a estabelecerem programas de treinamento para militares e pessoal civil,

tendo em vista seu emprego em operações de paz, e também do desdobramento de tropas do Brasil nas missões de paz da ONU em Moçambique (ONUMUZ - 1993) e Angola (UNAVEM III – 1995), o estado brasileiro passou, na década de 1990, a se preocupar o preparo de indivíduos e tropas brasileiras para Resolução de Conflitos. Em 1992, o então Ministério do Exército designou o Estado-Maior do Exército como responsável pelo preparo individual de militares empregados junto a grupos de observadores militares de organismos internacionais em operações de paz (RAMIRES TEIXEIRA, 2017). Posteriormente, o Chefe do Estado-Maior do Exército criou, em 1996, o Estágio de Preparação de Militares do Exército Brasileiro para Missões de Paz com o objetivo de preparar militares brasileiros para missões em Força de Paz sob a égide de organismos internacionais (RAMIRES TEIXEIRA, 2017).

A década de 2000 marca o início de uma nova etapa na preparação de indivíduos e tropas brasileiras para Resolução de Conflitos com a criação de centros voltados para abrigar os treinamentos. Em 2001, foi criado o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CPAEB) na 1ª Subchefia do Comando de Operações Terrestres (COTER) com o objetivo de orientar o preparo de todos os militares do Exército que integravam operações de paz das Nações Unidas (RAMIRES TEIXEIRA, 2017). Em 2002, o Estágio de Preparação de Militares do Exército Brasileiro para Missões de Paz passou a ser organizado e conduzido em modalidade de ensino à distância pela 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército (RAMIRES TEIXEIRA, 2017).

2 BRASIL E HAITI: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 **Da redemocratização à MINUSTAH: um breve histórico da vida política haitiana pós-ditaturas *Duvalieristas***

2.1.1 Entre a queda de Baby Doc em 1986 e a posse de Jean Bertrand Aristide em 1991

Antes de partir para o exílio, em 1986, Jean-Claude Duvalier (*Baby* Doc) deixou constituído um Conselho Nacional de Governo, sob a direção do General Henri Namphy. Em 1987, o goveno Namphy promulgou uma nova constituição para o país, de cunho democrático e, com base na nova carta constitucional, comprometeu-se com a realização de eleições presidenciais naquele ano, criando um Conselho Eleitoral Provisório para administrá-las. Entretanto, através de seus braços paramilitares, os setores duvalieristas, que tiveram várias de suas candidaturas rechaçadas em consonância com o novo texto constitucional, intimidaram o órgão eleitoral com ameaças e lançaram uma campanha de terror. O ponto alto dessa ofensiva seria o trágico massacre de eleitores durante o dia do pleito, em julho de 1987, que levou a morte de 34 pessoas e dezenas de feridos, culminando na anulação do pleito eleitoral presidencial, que viria a ocorrer apenas no ano seguinte (PIERRE-CHARLES, 1988).

Em 1988, o processo eleitoral controlado pelos militares, que contou com baixíssima participação dos eleitores, decretou a vitória do candidato da situação Leslie Manigat. Este permaneceu como presidente do Haiti por poucos meses, pois, em junho de 1988, o General Namphy liderou um golpe de estado que depôs Manigat e assumiu a presidência do país. Em setembro de 1988, em resposta à crescente oposição dos movimentos populares que reivindicavam a concretização da transição democrática do país, grupos paramilitares associados às forças do duvalierismo realizaram um ataque à igreja de *St. Jean Bosco*, localizada em Porto Príncipe, levando à morte de dezenas de pessoas que acompanhavam a missa de domingo celebrada pelo padre Jean-Bertrand Aristide. O massacre de *St. Jean Bosco* contribuiu significativamente para a emergência, uma semana depois, de um golpe de estado realizado por um grupo de oficiais da guarda presidencial haitiana que depôs o General Henri Namphy.

Após o golpe, a presidência do Haiti foi assumida pelo General Prosper Avril que impôs uma política fortemente repressiva:

> Em sua gestão, a oposição foi perseguida, seus expoentes arbitrariamente detidos e torturados, a imprensa censurada e a insatisfação popular silenciada pela decretação do estado-de sítio (CÂMARA, 1998, p.56).

Em 2 abril de 1989, Avril foi retirado do posto presidencial por alguns dias como consequência de uma tentativa sem sucesso de golpe realizado por uma fração militar liderada por Himmler Rebu e Guy François. Cerca de 50 pessoas foram mortas durante os conflitos entre o governo de Prosper Avril e a fração militar liderada por Himmler Rebu e Guy François antes que o governo conseguisse dissolver as unidades militares em motim.

Após crescente desgaste do governo de Prosper Avril tanto no âmbito doméstico quanto internacional, em março de 1990, protestos violentos contra o seu governo, apoiados pelos EUA, o forçam a renunciar a presidência do Haiti e deixar o país em 10 de março de 1990. Com saída de Prosper Avril, o General Hérard Abraham torna-se o presidente do Haiti, entretanto, Abraham transfere voluntariamente o poder à juíza da Suprema Corte de Justiça do Haiti Ertha Pascal-Trouillot em uma cerimônia pública realizada em 13 de março de 1990. Essa cerimônia pública foi carregada de aspectos simbólicos, pois, foi a primeira vez que um líder militar do Haiti deixou o poder voluntariamente durante o século XX e que o cargo da presidência do Haiti foi ocupado por uma mulher.

Em sua administração, Ertha Pascal-Trouillot buscou assumir a tarefa da transição democrática do Haiti junto ao Conselho de Estado que detinha poder de veto sobre suas ações. Segundo Câmara, durante o governo de Pascal-Trouillot as lideranças políticas haitianas se dispuseram a assumir um autêntico compromisso com a democratização das instituições políticas nacionais (CÂMARA, 1998). Dessa maneira, com monitoramento da ONU e da OEA, que contava com 200 observadores internacionais (CÂMARA, 1998), as eleições presidenciais foram marcadas para dezembro de 1990. Foi aprovada uma lei eleitoral e, em seguida, foi instituído um Conselho Eleitoral Provisório.

As eleições foram vencidas em primeiro turno com expressivos 67,48% dos votos de 1,6 milhão de eleitores haitianos (CÂMARA, 1998) pelo candidato Jean-Bertrand Aristide, que contava com o apoio do *Front National pour le Changement et la Démocratie – FNCD*, uma coalizão de pequenos partidos antiduvalieristas, tendo seu resultado reconhecido pela ONU, OEA e CARICOM. Entretanto, antes mesmo que sua posse ocorresse, em janeiro de 1991 Roger Lafontant, ex-ministro do interior de Jean-Claude Duvalier, líder da União para a Reconciliação Nacional e que havia sido barrado das eleições de dezembro de 1990, fez a

presidente Pascal-Trouillot de refém no Palácio Nacional e se autodeclarou presidente do Haiti com a intenção de impedir a tomada de posse do presidente eleito.

Durante dez horas Lafontant controlou o Palácio Nacional e nas ruas de Porto Príncipe ocorre uma escalada de violência provocada por conflitos entre apoiadores de Aristide e apoiadores de Lafontant que levaram à morte de aproximadamente 40 pessoas. Convocados por seu líder, os apoiadores de Aristide tomaram as ruas da capital em protesto contra as ações de Lafontant e foram registrados conflitos com arma de fogo entre apoiadores de Aristide e apoiadores de Lafontant. Após dez horas tropas leais retomaram o controle do local, capturaram Lafontant e restituíram o poder à presidente Pascal-Trouillot.

Em fevereiro de 1991, Jean Bertrand Aristide tomou posse como o primeiro presidente eleito de forma direta no Haiti, em cerimônia solene no Palácio Nacional, dando início a um mandato constitucional de cinco anos.

2.1.2 O governo de Aristide entre fevereiro e setembro de 1991

Vale registrar que tanto a eleição de Jean Bertrand Aristide, em dezembro de 1990, quanto sua posse, em fevereiro de 1991, foram eventos carregados de simbolismo para o processo de transição política do Haiti. As eleições presidenciais de dezembro de 1990 foram as primeiras da história do país em que foi aplicado o princípio do governo da maioria (SEITENFUS, 2014). Além disso, essa era a primeira vez desde a ocupação estadunidense (1915-1934) no Haiti que o exército já não era fonte de poder político e que a classe política tradicional estava deslocada (CASTOR, 2008). A instalação de um governo legítimo, de ampla base social e de notável participação popular, a partir de eleições livres, rompeu com os esquemas desenhados desde fora e/ou de dentro em prol de uma democracia restringida ou de uma democracia tutelada e deu passos importantes para a eliminação dos mecanismos de controle e de exclusão política que historicamente operavam na política nacional haitiana.

Durante seu mandato, Aristide iniciou a realização de uma reforma da administração pública e da magistratura, a implementação de um programa econômico de emergência que beneficiava as classes populares e se comprometeu em fóruns internacionais à combater o tráfico de drogas ilícitas. Além disso, em uma resposta à frustrada tentativa de golpe liderada por Roger Lafontant em janeiro de 1991, Aristide começou a organizar, com auxílio técnico dos governos francês e estadunidense, uma guarda militar para zelar pela segurança pessoal do

presidente. Suas medidas inquietaram as elites militares e as classes dominantes - constituídas pelas seis grandes famílias haitianas: os Brandt, os Mews, os Accra, os Biggio, os Behrmanns e os Madses (CÂMARA, 1998) – e enfrentaram forte resistência de sua oposição de direita, que por meio do parlamento, buscou dificultar a aprovação de propostas do Executivo (CÂMARA, 1998).

Na madrugada de 30 de setembro de 1991, Aristide foi detido no Palácio Nacional por um comando da força policial haitiana chefiado pelo Coronel Michel François e foi levado para o Quartel General das Forças Armadas onde foi destituído da presidência do Haiti, que passou a ser ocupada pelo General Raoul Cedras, e foi obrigado a deixar o país em exílio que durou três anos. Conforme a notícia da retirada do presidente circulava pelas ruas de Porto Príncipe, os apoiadores de Aristide convocavam mobilizações de rua exigindo a manutenção do presidente democraticamente eleito do Haiti em seu cargo. Como resposta aos protestos, a junta militar liderada por Cedras lança mão de repressão contra apoiadores de Aristide, dando início a uma escalada da violência entre as duas partes que levou a morte de 270 pessoas no ano de 1991.

Com o golpe contra Aristide, o Haiti entrou em uma crise profunda cujo desfecho só ocorreu em outubro de 1994 após diversas intervenções externas. A partir daquele ano, mobilizações populares por fora dos canais institucionais regulares tornaram-se central para o exercício do poder no Haiti. A polarização e os enfrentamentos cresceram significativamente, tanto no plano político quanto no social, agravados por um quadro econômico desalentador. Foi criada a organização paramilitar *Front Révolutionnaire Armé pour le Progrès d'Haiti* (FRAPH), uma das principais responsáveis pela repressão, perseguição, tortura, e assassinato de apoiadores de Aristide durante a ditadura militar de Raoul Cedras.

2.1.3 Entre o golpe de estado liderado pelo General Raoul Cédras em 1991 e o restabelecimento de Aristide no poder em 1994

Informados do golpe contra Aristide, os ministros das relações exteriores dos Estados-membros da OEA condenaram o ato e se recusaram a reconhecer o governo instalado *de facto*. Tendo como objetivo a plena restituição do quadro anterior ao golpe de estado, com a retomada do poder pelo presidente destituído, os ministros da OEA recomendaram a suspensão das relações comerciais e financeiras com o regime militar no poder e suspenderam todas as ajudas

financeiras e militares internacionais ao Haiti. Além disso, foi enviada uma missão encabeçada pelo Secretário Geral da OEA (OAS Mission to Haiti) para expressar aos membros do novo governo o repúdio da organização contra o golpe e todos os atos cometidos contra o governo constitucionalmente eleito.

Entre setembro de 1991 e os primeiros meses de 1993, a busca de uma resolução para a crise haitiana foi marcada pelo protagonismo hemisférico por meio da OEA. Colocando em prática o regime de defesa da democracia, instituído em Santiago pela Assembleia Geral da organização realizada em junho de 1991, diversos mecanismos pacíficos foram utilizados para que o governo de facto colaborasse para o retorno de Aristide à presidência. Entretanto, devido, entre outros fatores, à posição do governo de facto de rechaçar as exigências formuladas pelas organizações internacionais, ao não cumprimento do embargo comercial e financeiro por muitos estados membros da organização hemisférica, entre os quais, e em especial, os EUA, as medidas adotadas pela OEA não obtiveram o efeito esperado de rápida capitulação dos golpistas. Ao contrário, as medidas agravaram ainda mais o quadro da frágil economia haitiana com pesadas consequências para amplas camadas da população, gerando um expressivo fluxo de haitianos que se deslocaram de seu país natal em direção aos Estados Unidos e ao Canadá, principalmente.

Diante do insucesso das tratativas iniciais da OEA e do recrudescimento da violência gerado pelos conflitos decorrentes da forte repressão do governo de facto as mobilizações convocadas por apoiadores de Aristide que exigiam seu retorno à presidência do Haiti, o Conselho Permanente da OEA aprovou, na reunião de 10 de novembro de 1992, a resolução 594, Restabelecimento da Democracia no Haiti, que formulou o pedido de cooperação à ONU, marcando a universalização da busca de resoluções para a crise haitiana até então regionalizada. A resolução introduziu um esquema inédito de cooperação entre a OEA e a Assembleia Geral da ONU, em que as instituições multilaterais passaram a atuar na busca de uma solução pacífica e negociada para a crise haitiana sem a superposição de responsabilidades: a OEA atuando ao amparo das disposições do direito interamericano que a credenciam a agir em defesa da democracia; e a ONU, respaldada pelas disposições do direito internacional que lhe conferem missão em prol dos direitos humanos (CÂMARA, 1998). Por conseguinte, foi estabelecido, em fevereiro de 1993, a Missão Civil Internacional (MICIVIH) conjunta entre a OEA e a ONU com os seguintes objetivos: garantir o respeito aos direitos humanos; contribuir para o fortalecimento das instituições judiciais, policiais e prisionais essenciais para a promoção e proteção dos direitos humanos; garantir o direito à vida, a integridade e segurança das pessoas e a liberdade de expressão, associação e assembleia.

Após alguns avanços pontuais nas negociações lideradas pela missão conjunta da ONU e da OEA, a situação política no Haiti ganhou novos contornos, em junho de 1993, com a súbita renúncia do Primeiro Ministro Marc Bazin. Alegando não ter condições de governabilidade, ele apresentou carta de renúncia deixando em mãos de um Parlamento dividido e intimidado a missão de assentar as bases para a instalação de um novo governo. Ainda em junho, o Legislativo aprovou uma resolução em que reconhecia: a titularidade de Aristide à presidência do Haiti, o direito do mandatário de escolher um primeiro-ministro e a necessidade de que o novo governo criasse condições adequadas para o retorno físico do presidente ao país; contudo, a resolução também impunha um conjunto de exigências que deveriam ser cumpridas por Aristide para que ele reassumisse as suas funções.

As imposições do parlamento são categoricamente recusadas por Aristide que decide encaminhar oficialmente através de carta ao Presidente do Conselho de Segurança da ONU um pedido de intervenção do órgão. Utilizando-se do argumento de que a solução da crise estaria a serviço da estabilidade regional e do fortalecimento da paz e da segurança internacional, Aristide solicita também que se fizessem universais e mandatórias as sanções adotadas pela OEA, com especial prioridade para o embargo de produtos petrolíferos, armas e munições.

Com base no pedido de Jean Bertrand Aristide, o Conselho de Segurança da ONU realizou, em 16 de junho de 1993, uma reunião extraordinária do órgão para tratar da crise haitiana. Dessa reunião foi aprovada, com base no capítulo VII da Carta da ONU, a resolução 841 (S/RES/841) na qual o órgão, atendendo a resolução MRE/RES 5/93 da OEA, universalizou o embargo comercial ao Haiti com o objetivo de fazer com que o governo de facto colaborasse com as negociações da ONU e da OEA. A resposta do governo Cedras foi de súbita aceitação da proposta de participar do processo negociador conduzido pela MICIVIH.

Sob a supervisão da ONU, desenvolveram-se negociações em Nova York, na base militar norte-americana sediada na Ilha dos Governadores, entre 27 junho e 3 julho de 1993, com vistas à conclusão do acordo político entre o Presidente Aristide e o General Raoul Cedras. As negociações desenvolveram-se em separado, devido à recusa de Aristide de sentar-se à mesa com o líder militar que havia aplicado um golpe contra ele, e delas resultaram a assinatura do Acordo da Ilha dos Governadores. Esse acordo versara sobre as condições necessárias para a estabilidade política do país e a volta de Aristide à presidência: a instauração de uma trégua política e a formalização de um pacto social para garantir o processo de transição pacífica do poder; a obtenção de um acordo para a normalização do Parlamento haitiano; a implantação de procedimentos parlamentares para a aprovação do nome do primeiro-ministro a ser designado por Aristide; e a aprovação de leis necessárias para garantir o processo de transição. Além disso,

também foram acordados pontos sobre: a suspensão das sanções internacionais e a implementação de amplo programa de cooperação orientado para projetos de assistência técnica e financeira; a reforma dos sistemas administrativo e judiciário, a modernização das forças armadas; a criação de um corpo de polícia integrado por componentes da ONU; a concessão pelo presidente haitiano de uma anistia política; e a aposentadoria antecipada do Comandante-em-Chefe das Forças Armadas.

O primeiro resultado obtido a partir do acordo inicial foi o chamado Pacto de Nova York, assinado, em 16 de julho de 1993, na sede da ONU, por representantes da Comissão Presidencial e do Parlamento haitiano. Desse compromisso resultaram: a nomeação, por Aristide, em julho de 1993, de Robert Malval para o cargo de primeiro-ministro e a ratificação de seu nome pela Assembleia Nacional, em agosto do mesmo ano. Sob a expectativa de que, a partir dos acordos firmados e da ratificação de Malval para o cargo de Primeiro Ministro, caminhava-se para uma solução pacífica para a crise, o CS suspendeu os mecanismos de coerção impostos ao Haiti, em 27 de agosto de 1993, através da aprovação da resolução 861 (S/RES/861). Além disso, em 31 de agosto de 1993, foi aprovada a resolução 862 (S/RES/862), que autorizou a ida de uma equipe especializada de 30 militares e policiais da ONU que seriam responsáveis por avaliar as condições locais para preparar o envio de uma operação de manutenção de paz das Nações Unidas ao Haiti.

Entretanto, conforme as primeiras etapas do acordo eram superadas, a violência voltou a tomar conta do Haiti. Agentes das Forças Armadas haitianas, organizados através do grupo paramilitar *Front por l'Avancement et le Progrès Haïtien* (FRAPH), que antes se chamava *Front Révolutionnaire Armé pour le Progrès d'Haiti*, principal frente de oposição ao Acordo da Ilha dos Governadores, lançou seus esquadrões da morte em uma campanha de intimidação e terror contra os políticos encarregados de fazer vigorá-lo no Haiti, buscando impedir que o gabinete do Primeiro-Ministro Malval assumisse o efetivo controle da política haitiana (CÂMARA, 1998). Segundo Câmara:

> Conforme dados contidos em relatório da MICIVIH sobre o período, somente no mês de setembro de 1993, a FRAPH teria sido responsável por 60 casos de assassinatos, dentre os quais se inclui o de Antoine Izméry, um dos principais financiadores da campanha eleitoral de Aristide em 1990 e veemente defensor da reinstalação de seu Governo (CÂMARA, 1998, p. 151).

Em setembro de 1993, o Conselho de Segurança da ONU aprovou, por unanimidade, em 23 de setembro, a resolução 867 (S/RES/867), pela qual criou a Missão das Nações Unidas para o Haiti (UNMIH), com o mandato de colaborar nos projetos de treinamento da força policial e de modernização do Exército, previsto pelo Acordo da Ilha dos Governadores,

contribuindo assim com a criação de um clima propício ao retorno e reassunção do Presidente exilado.

Contudo, em outubro de 1993, a estabilidade inicial gerada pelos avanços obtidos a partir do Acordo da Ilha dos Governadores se encontrava ameaçada. Alegando descumprimento das obrigações firmadas pelas demais partes signatárias dos acordos, o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, passou a dar sinais de que não deixaria suas funções na data estabelecida. Em 14 de outubro, FRAPH lança sua última e decisiva investida terrorista contra o Governo de Malval e assassina brutalmente o Ministro da Justiça, Guy Malary, poucas horas depois deste ter encaminhado ao Parlamento o projeto de lei que regulamentava o processo de profissionalização das Forças Armadas haitianas. Ainda em outubro, o navio Harlan County que transportava para Porto Príncipe cerca de 200 soldados estadunidenses e canadenses integrantes do efetivo militar da UNMIH foi recepcionado por uma manifestação organizada por um bando de civis armados e, após dias de fracassadas tratativas pela concessão de facilidades portuárias para atracar, bateu em retirada para a Base de Guantánamo. Fortalecidos, pelo recuo da UNMIH, a FRAPH estendeu sua campanha de intimidação aos observadores civis da MICIVIH e ao Enviado Especial dos Secretários Gerais da OEA e da ONU, e obrigou o deslocamento dos componentes da MICIVIH para a República Dominicana (CÂMARA, 1998).

Imediatamente após o episódio do Harlan County e do deslocamento dos componentes da MICIVIH para fora do Haiti, a OEA emitiu declaração condenatória dos atos de violência e intimação cometidos contra as atividades da UNMIH e MICIVIH e exigiu que as partes signatárias do Acordo da Ilha dos Governadores dessem plena execução ao acordado. Na ONU, o Conselho de Segurança aprovou, em 13 de outubro de 1993, a resolução 873 (S/RES/873) que reimpôs as sanções contempladas pela resolução 841 (S/RES/841) de junho de 1993. O órgão também aprovou, em 16 de outubro de 1993, a resolução 875 (S/RES/875), que imprimiu caráter mandatário ao embargo comercial de petróleo e armamento com o Haiti e autorizou a adoção de um bloqueio naval ao país. Por fim, em maio de 1994, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 917 (S/RES/917) que instituiu um embargo total de comércio ao Haiti.

Ao endurecimento das posições internacionais, as autoridades de facto do Haiti inicialmente responderam com a nomeação do Presidente da Suprema Corte, Émile Jonassaint, como Presidente Provisório do Haiti, em maio de 1994, e com o anúncio de que em até 90 dias novas eleições presidenciais seriam realizadas. Entretanto, em junho de 1994, Émile Jonassaint decretou estado de emergência no Haiti e, um mês depois, o Ministro das Relações Exteriores

do Haiti, Charles David, expulsou a MICIVIH do território haitiano, concedendo-lhe 48 horas para deixar o país.

Diante da mudança de posição do governo de facto do Haiti e atendendo as recomendações feitas pelo Secretário Geral das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali a partir da solicitação feita pelo Presidente Aristide de que a ONU buscasse uma solução rápida e efetiva, sob a sua autoridade, o Conselho de Segurança aprovou, em julho de 1994, sob a égide do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a resolução 940 (S/RES/940). Caracterizando a situação do Haiti como uma ameaça à paz e à segurança regional e como um caso de natureza única e extraordinária que exigia uma resposta excepcional, a resolução autorizava os Estados membros da ONU a formarem uma força multinacional – *Multinational Force in Haiti* (MNF) - de comando e controle unificados e a usarem todos os meios necessários para facilitar: a saída das autoridades militares; o pronto retorno ao país do Presidente eleito legitimamente, Jean Bertrand Aristide; e a recondução das legítimas autoridades do governo haitiano, no quadro do Acordo da Ilha dos Governadores. Segundo o documento, quando um clima seguro e estável fosse estabelecido no Haiti, a força multilateral completaria sua missão e caberia a UNMIH conduzir a organização de eleições anunciadas e organizadas pelo governo legítimo sob o monitoramento da ONU em cooperação com a OEA. Por fim, a resolução determinou que o Conselho de Segurança, imediatamente após o retorno de Aristide ao Haiti, reexaminasse as sanções internacionais impostas ao país, com a finalidade de decidir sobre a sua suspensão. Na visão de Câmara, "ao aprovar esta fórmula, o Conselho de Segurança dava seu beneplácito a uma intervenção de caráter, de fato, unilateral, ferindo assim ao compromisso de não-intervenção" consagrados nas Cartas da OEA e da ONU. (CÂMARA, 1998).

Após a aprovação da resolução, o governo dos EUA, por meio do ex-presidente Jimmy Carter, obteve um acordo com o então Presidente Provisório do Haiti que assinalava que as forças militares e policiais haitianas colaborariam com a missão militar para promover a paz no Haiti. Assim, em setembro de 1994, os efetivos militares da força multinacional desembarcaram em Porto Príncipe sem derramamento de sangue. No mesmo mês, o Presidente Provisório, Émile Jonassaint, renunciou, o General Raoul Cedras e o Chefe do Alto Comando das Forças Armadas, General Philippe Biamby, demitiram-se de seus cargos, partindo para o exílio no Panamá e o Comandante-em-Chefe das Forças policiais, Coronel Michel François, abandonou o Haiti, refugiando-se na República Dominicana. Em outubro de 1994, Jean Bertrand Aristide retornava ao Haiti para reassumir a presidência.

Após três anos, Jean Bertrand Aristide volta ao Palácio Nacional do Haiti, em outubro de 1994, para retomar seu mandato presidencial interrompido pelo golpe militar de 1991 sem

ajustes pelo tempo em que esteve fora do país e, consequentemente, fora do exercício da presidência. Durante o cumprimento do mandato, Aristide dissolveu as Forças Armadas e organizou uma Comissão Nacional de Verdade e Justiça, buscando investigar e identificar os instigadores, perpetradores e apoiadores das violações de direitos humanos e crimes contra a humanidade cometidos durante o governo militar entre 1991 e 1994, dentro e fora do país. Em outubro de 1994, a MICIVIH restabeleceu seu funcionamento total no Haiti (S/RES/948) e, em novembro 1994, foi iniciada a transição para que a UNMIH voltasse a assumir as responsabilidades que estavam sob o comando da Força Multinacional no Haiti (S/RES/964).

2.1.4 Entre o governo René Préval (1995) e as eleições de maio de 2000

Em junho de 1995, a coalisão pró-Aristide liderada pela *Organisation Politique Lavalas* (OPL) obtém uma vitória acachapante nas eleições legislativas e municipais e, em dezembro de 1995, Aristide elege com maioria dos votos seu sucessor, René Préval, para um mandato de cinco anos (1995-2001). A passagem da presidência do Haiti de Jean-Bertrand Aristide para René Préval durante a cerimônia de posse, em fevereiro de 1996, representou a primeira transferência de poder entre dois presidentes eleitos democraticamente na história do país.

Com o encerramento do mandato da UNMIH em junho de 1996, durante o governo Préval, o Haiti recebeu em sequência quatro Missões da ONU: a *United Nations Support Mission in Haiti* (UNSMIH), entre junho de 1996 e julho de 1997 (S/RES/1063); a *United Nations Transition Mission in Haiti* (UNTMIH), entre julho de 1997 e novembro de 1997 (S/RES/1123); e a *United Nations Civilian Police Mission in Haiti* (MIPONUH), entre novembro de 1997 e março de 2000 (S/RES/1141). As missões possuíam durações e mandatos diferentes, porém com mesmo objetivo: prestar assistência ao processo de profissionalização da Polícia Nacional Haitiana; auxiliar as autoridades haitianas para a manutenção de um ambiente seguro e estável; e promover a reconciliação nacional, a reabilitação econômica e o processo *institution-building* no Haiti.

Em 1996, Aristide rompeu com a OPL, desmoronando a política de alianças destinada a dar sustentação ao novo governo, e criou um novo partido político, o *Famni Lavalas* (FL). A OPL, que ocupava a maioria do Parlamento e, consequentemente, o cargo de Primeiro Ministro, com Rosny Smarth, passou a se chamar *Organisation du Peuple en Lutte*, mantendo a sigla

OPL. O quadro interno deteriorou-se com a volta das manifestações populares e com a acentuação da divisão entre as forças políticas.

Em abril de 1997, as eleições para a renovação de um terço do Senado e para os legislativos locais, vencidas em sua maioria por candidatos do FL, mas canceladas devido alegações de fraude apresentadas pela oposição, iniciaram um impasse político entre o executivo, controlado pelo *Famni Lavalas* e a legislatura, controlada pela *Organisation du Peuple en Lutte*. No contexto dessa crise, o então Primeiro Ministro, Rosny Smarth, demitiu-se, em junho de 1997, e seus potenciais sucessores, indicados pelo Presidente Préval, não foram aprovados pelo Parlamento, deixando o cargo de Primeiro Ministro vago por aproximadamente dois anos até que, em dezembro de 1998, Jacques-Édouard Aléxis, fosse confirmado para o exercício das funções entre março de 1999 e fevereiro de 2001.

Sem a ocorrência de novas eleições cuja data de realização parecia uma incógnita, o governo Préval dissolveu o parlamento em janeiro de 1999 e governou vários meses por decreto após a expiração dos mandatos legislativos. Um Comitê Eleitoral Provisório (CEP) foi criado com o objetivo de promover eleições até o fim de 1999, porém, estas só vieram a ocorrer de fato em maio de 2000. Tendo em vista a aproximação da data em que ocorreria a expiração dos mandatos da MICIVIH e da MIPONUH, ambas em março de 2000, a Assembleia Geral da ONU, a partir de uma solicitação do presidente haitiano, aprovou por consenso (A/RES/54/193), em 17 dezembro de 1999, a criação da *The International Civilian Support Mission in Haiti* (MICAH), que chegaria ao Haiti em março de 2000 para permanecer no país até fevereiro de 2001. A MICAH teria por objetivos: a promoção dos direitos humanos; o reforço da efetividade institucional do Judiciário e da Polícia Nacional Haitiana; coordenar e facilitar o diálogo entre os atores externos e os atores políticos e sociais no Haiti.

2.1.5 Entre as eleições de maio de 2000 e a queda de Aristide em fins de fevereiro de 2004

Interrompidas as atividades legislativas desde janeiro de 1999, as eleições parlamentares e municipais de maio de 2000 revestem-se, nestas condições, de particular importância (SEITENFUS, 2014). Para o acompanhamento e observação do processo eleitoral, a OEA enviou uma Missão de Observação Eleitoral (MOE). Segundo Seitenfus, apesar de vários aspectos positivos identificados, como registro de eleitores, importante nível de participação e ausência de violência no dia da votação:

> O chefe da MOE no Haiti, Orlando Marville, diplomata de Barbados, indica que as autoridades eleitorais ao calcular os percentuais atribuídos a cada um dos candidatos ao Senado não levaram em conta o número total de votos expressos. A metodologia utilizada pelo CEP excluía aproximadamente 1,2 milhão de eleitores e infringia o princípio basilar de um eleitor = um voto. Sua consequência imediata foi eleger no primeiro turno oito candidatos ao Senado – todos integrantes da situação – quando, na verdade, eles deveriam se submeter a um segundo turno (SEITENFUS, 2014, p.86).

Após comunicar as irregularidades ao presidente Préval, Orlando Marville convoca uma coletiva de imprensa, sem que Préval soubesse, para denunciar as supostas fraudes do processo eleitoral e abandona imediatamente o país, fazendo com o que a controvérsia ganhasse dimensão indevida, e consequentemente, agravando ainda mais a situação política do Haiti. As críticas do Chefe da Missão de Observação Eleitoral da OEA foram apropriadas pelos candidatos derrotados da oposição, que exigiam que a votação fosse anulada. O Comitê Eleitoral Provisório (CEP), entendendo de que a metodologia adotada não estava equivocada, prosseguiu com a apuração dos votos.

Diante da decisão adotada pelo CEP, a OEA propõe que a posse dos parlamentares eleitos em maio de 2000 fosse postergada, mas o governo a recusa, desgastando fortemente o relacionamento entre a organização hemisférica e o governo haitiano. Como consequência, os financiamentos externos ao Haiti foram cancelados, e, mais uma vez, aprofundou-se a crise socioeconômica do país, inviabilizando ainda mais o entendimento político.

Finalizado o processo eleitoral legislativo de maio de 2000, o CEP do Haiti inicia os preparativos para a realização das eleições presidenciais em novembro daquele ano, conforme estava previsto no calendário eleitoral haitiano. Em resposta, a oposição mantém sua posição de boicote adotada a partir do segundo turno das eleições legislativas de maio de 2000 e decide não participar do processo eleitoral para a sucessão presidencial.

Sob o argumento de que, em detrimento da observação ao calendário eleitoral, era necessário garantir ampla representação política e participação dos cidadãos a partir de um acordo político entre as partes, a OEA optou por não observar as eleições presidenciais de 27 de novembro de 2000. Apesar da expectativa da organização hemisférica de que a ausência das forças de oposição tenderia a provocar uma baixa participação dos eleitores e consequentemente a contestação da legitimidade do novo presidente, quase três milhões de eleitores compareceram às urnas nas eleições de novembro de 2000, o que significou uma participação de 66% do eleitorado (SEITENFUS, 2014). Jean-Betrand Aristide foi eleito no primeiro turno com 2.632.534 votos de um total potencial de potencial de 71,8% do total, superando com sobra os demais candidatos ao pleito que em conjunto obtiveram apenas 239.038 votos, ficando atrás dos brancos, nulos e abstenções, que por razão do boicote, registraram 796.477 eleitores

(SEITENFUS, 2014). Considerando apenas os votos válidos, Aristide recolheu 91,81% dos sufrágios (SEITENFUS, 2014). De imediato, os setores da oposição a Aristide acusam de fraudulento o processo eleitoral e passam a questionar a legitimidade do novo governo.

Durante seu segundo mandato, Aristide enfrentou uma oposição multiforme, composta de quatro forças principais. A primeira tratava-se do Grupo dos 184: Financiada e liderada pelo industrial haitiano-estadunidense André Apaid, reunindo diferentes correntes da oposição, representando as elites locais, a organização chegou a congregar cerca de 300 entidades da sociedade civil haitiana, entre empresários, sindicatos patronais e trabalhistas, segmentos da imprensa, ativistas de diversas tendências, organizações civis e religiosas (SEITENFUS, 2014; VALLER FILHO, 2007). A segunda agregava-se na Convergência Democrática, e reúne partidos de oposição, inclusive dissidentes do *Fanmi Lavalas*, como a Organização Povo em Luta (OPL) que integrava o Foro de São Paulo enquanto a única representante do Haiti. A terceira força reúne estudantes da universidade pública que tem forte capacidade de mobilização e coerência, articulando um discurso corporativo que logo transborda para a reivindicação política. A quarta compõe-se de ex-militares sob o comando de Guy Philippe. Sua ação é pontual e golpista, assumindo um caráter violento, e seus dois principais objetivos são, por um lado, derrubar Jean-Bertrand Aristide, e, por outro, recriar as Forças Armadas do Haiti (FAH) dissolvidas por Aristide em 1995 (SEITENFUS, 2014).

O ano de 2001 foi marcado por forte acompanhamento da política haitiana pela OEA e pela CARICOM a pedido do próprio governo haitiano e também de forças da oposição. Durante todo o processo, foram enviadas diversas missões da OEA e da CARICOM com o intuito de facilitar o entendimento entre as partes, entretanto, a falta de confiança mútua e a ausência de um clima de negociação inviabilizaram o sucesso da busca por uma solução à crise política que persistia no país desde as eleições de maio de 2001.

Na segunda metade de 2001, a crise se agudiza e as partes envolvidas lançam mão da violência. Em dezembro de 2001, dezenas de indivíduos bem armados tentam tomar de assalto o Palácio Nacional e após muita desinformação, o governo anuncia a retomada do Palácio e Aristide declara que houve uma tentativa de golpe de estado. Esse episódio pode ser considerado como divisor de águas a marcar a irreversibilidade do imbróglio que até então era marcado por esporádicos casos de violência. Em resposta, membros do *Fanmi Lavalas*, simpatizantes, *chimères*, funcionários do Estado e integrantes da Polícia lançam uma onda de violência contra opositores tanto na capital quanto no interior, iniciando um novo ciclo de escalada de conflitos entre as partes no país (SEITENFUS, 2014).

Em 2002, Aristide solicita à OEA apoio para impedir o aumento da violência. Em reação ao pedido do presidente haitiano, a organização regional implementa a *Special Mission for Strengthening Democracy in Haiti* com o mandato para apoiar o governo e o povo haitiano no fortalecimento das instituições democráticas do país, especialmente nas áreas de segurança, justiça, direitos humanos e governança, e também para conduzir uma investigação independente sobre os episódios de violência ocorridos em dezembro de 2001. Nessa lógica, Aristide reinstala, em novembro de 2002, o Conselho Eleitoral Provisório, buscando iniciar o debate público sobre as eleições previstas para ocorrer em 2003. Entretanto, a oposição opta pelo jogo de soma zero, se recusando a indicar representantes para integrar o CEP e a participar do processo eleitoral.

Apesar de sua composição ideológica multifacetada, o denominador comum da oposição reside no fato que as diversas forças que a compõem acreditam que podem ganhar a queda de braço contra o governo e, por isso, esperam uma oportunidade para retirar Aristide do poder, seja através força das armas, seja criando uma situação em que a governabilidade se torne inviável e o presidente renuncie ou até mesmo através de uma nova intervenção estrangeira no Haiti para garantir a saída de Aristide. Porém, até esse momento, nenhum estado-membro da OEA, nem mesmo os Estados Unidos, e da CARICOM concordava que a resolução da crise haitiana, passava pela remoção do presidente eleito ou por uma nova intervenção militar no país caribenho.

Devido ao boicote promovido pela oposição, as eleições previstas para 2003 não foram realizadas fazendo com que, a partir de janeiro de 2004 e de acordo com a Constituição do Haiti, o executivo passasse a legislar por meio de decretos. Em dezembro de 2003, estudantes favoráveis ao governo e os da oposição enfrentam-se na Universidade de Porto Príncipe e os enfrentamentos se estenderam para as ruas da capital haitiana.

Em 1º de janeiro de 2004, Aristide organizou uma comemoração do bicentenário da gloriosa independência haitiana, na qual esperava receber um grande número de Chefes de Estado e Governo. Entretanto, embora grande maioria dos estados tenha enviado representantes, apenas o primeiro-ministro da Bahamas, Perry Christie, e o presidente sul-africano, Thabo Mbeki, compareceram à celebração. Em Gonaïves – cidade berço da independência –, Jacmel e Gros-Morne manifestações violentas anti-Aristide impediram a realização dos festejos.

Em 31 de janeiro de 2004, a CARICOM ofereceu-se como mediadora para a crise e apresentou um Plano de Ação Preliminar que, em fevereiro, foi seguido pelo Plano de Trabalho desenvolvido pelo Grupo dos 6 – Bahamas, Canadá, Estados Unidos, França, OEA e União

Europeia. Contando com a concordância de Aristide, as medidas previam reformas amplas. Segundo Valler Filho, elas incluíam:

> Substituição do Primeiro Ministro por indicação das lideranças e da comunidade, a organização de eleições parlamentares no curto prazo, a criação de um "conselho de sábios", para ajudar na administração do país, e a profissionalização da polícia. Algumas atribuições eram retiradas do Presidente da República e transferidas para outros setores da sociedade haitiana, inclusive para a oposição, que, instransigentemente, recusou-se a participar dos trabalhos, insistindo na renúncia do Presidente como essencial para o início das negociações (VALLER FILHO, 2007, p.151).

Em 5 de fevereiro de 2004, o grupo militar *Front pour la liberátion et la reconstruction nationales* (FLRN) ataca o comissariado central de polícia de Gonaïves, liberando 100 prisioneiros, e assume o controle da cidade, cortando as ligações terrestres entre a capital e o norte do país, agravando os problemas de ordem econômica, social e humanitária. Reunidos no norte da República Dominicana, próximo à fronteira do Haiti, sob a proteção do governo dominicano e armado pelos EUA, desde o segundo semestre de 2003, ex-militares ligados aos golpistas de 1991 ingressam no país para se aliar ao FLRN, que inicia uma campanha militar, marcada por assassinatos, agressões e sequestros a simpatizantes do *Fanmi Lavalas*, em direção à Porto Príncipe para forçar a renúncia de Aristide.

O FLRN avançou com facilidade pelas cidades ao norte do país devido ao desaparelhamento da Polícia Nacional Haitiana e tomou Cap Haïtien, a segunda cidade do país. Nesse momento o Haiti vivia a maior escalada da violência desde o fim da ditadura de Raoul Cedras, levando a morte de aproximadamente 231 pessoas. O líder do FLRN, Guy Philippe, se autoproclama presidente provisório do norte do Haiti e o país ficou geograficamente partido: O FLRN controlava cinco das noves províncias que integram a região norte do país e o governo controlava a região sul do Haiti. Em 22 de fevereiro de 2004, Guy Philippe realiza um pronunciamento em que manifesta que seu objetivo é tomar o Palácio Nacional de Porto Príncipe, que não serão aceitos acordos de compartilhamento de poder e que caso Aristide não renuncie, em duas semanas, suas tropas tomariam o controle de todo o país.

Em 26 de fevereiro de 2004, o Conselho de Segurança da ONU demonstrou preocupação com a crise do país, destacando o receio de possíveis efeitos desestabilizadores para a região, bem como a preocupação de que as divergências políticas, o aumento da violência e a quebra da lei e da ordem pudessem levar a um banho de sangue. O Conselho alegou que iria considerar o seu possível envolvimento na crise, inclusive por meio de uma força internacional (SOUZA NETO, 2012).

Em 27 de fevereiro de 2004, Porto Príncipe estava cercada e Guy Philippe anuncia que suas tropas estariam apenas aguardando ordens para tomar a capital. Com receio de um eventual

ataque à capital, o ambiente em Porto Príncipe deteriorou-se significativamente, criando um ambiente favorável para a ação de gangues locais. A partir do dia 28 de fevereiro de 2004, a situação política evoluiu rapidamente e os embaixadores dos EUA e da França se reuniram com Aristide que afirma que não tinha a intenção de deixar seu cargo até que seu mandato terminasse no final de 2006. Quando do acirramento da crise, a empresa responsável pela proteção pessoal de Aristide, a Steele Foundation, com sede em São Francisco e integrada por ex-militares dos EUA, foi impedida por Washington de ser reforçada e advertida de que, em caso de necessidade, o governo dos EUA não os socorreria (SEITENFUS, 2014).

Na madrugada de 29 de fevereiro de 2004, o embaixador-adjunto dos Estados Unidos, Luis Moreno, ingressa na residência particular de Aristide acompanhado de seis oficiais de sua segurança. A partir desse instante surgem duas principais versões que se contrapõem frontalmente sobre o que viria a ocorrer:

> A dos Estados Unidos sustenta que respondem à solicitação do próprio Aristide para que possa abandonar o Haiti em segurança. Chegaram à residência a bordo de veículos oficiais da Embaixada dos Estados Unidos e com estes dirigiram-se ao Aeroporto Toussaint Louverture conduzindo Aristide. Às 6h 15min da manhã, a bordo de um jato comercial fretado pelo governo dos Estados Unidos, Aristide e sua esposa Mildred Trouillot deixam o Haiti (SEITENFUS, 2014, p. 84).

A segunda versão surge a partir do fato de que, no exílio, Aristide denuncia que foi sequestrado e que a sua saída do país consistia em um golpe de Estado. O principal relato em favor dessa tese é a reportagem de Jean-Pierre Perrin ao jornal francês *Libération*, reproduzida a seguir:

> Le drapeau haïtien bat encore fièrement au vent. Mais, devant l'entrée de la résidence du président Aristide, à Tabarre, sur les hauteurs de Port-au-Prince, pas le moindre policier ou soldat pour monter la garde. Le grand portail est juste fermé par un crochet. Les pillards ne sont pas passés. Peut-être n'ont-ils pas osé. Une fois le battant poussé, un parc se découvre. Des coqs de parade et des poules naines partagent la pelouse avec les deux hélicoptères présidentiels. Quatre véhicules tout-terrain, avec l'immatriculation «Palais national», sont alignés, mais un cinquième est en travers de l'allée ombragée, dressant un illusoire barrage.
>
> Terrorisé. La résidence, une demeure coloniale blanche, avec un seul un étage, se dresse avec élégance un peu plus loin. Toujours pas de garde en vue. La porte n'est pas davantage fermée à clé. A l'étage, un vieil homme est tapi. On croit que c'est un pillard qui se cache, mais ce n'est que le concierge de la résidence. Il s'appelle Joseph Pierre. Il est encore terrorisé par les événements de la nuit, mais ne s'inquiète pas de savoir ce que peuvent faire deux journalistes occidentaux dans la demeure de son ancien patron.
>
> En créole, il raconte une histoire contraire à la version officielle, qui veut que le chef de l'Etat a accepté de partir de son plein gré. Joseph Pierre assure, d'une voix où la peur perce encore, que l'ex-président a été enlevé dans la nuit de dimanche à lundi par l'armée américaine : «Des Blancs américains sont venus le chercher en hélicoptère. Ils ont emmené aussi les hommes chargés de sa sécurité. C'était vers 2 heures du matin. Lui ne voulait pas partir. Les soldats américains l'ont forcé. A cause des armes qu'ils ont pointées sur lui, il a été obligé de les suivre. Les Américains sont les plus forts après Dieu.» Dans la résidence, excepté une vitre cassée, tout respire l'ordre.

> Castro. La demeure est meublée avec un luxe discret. Aux murs, de belles illustrations de l'art naïf haïtien. Les ventilateurs tournent dans le salon. Dans la chambre, le lit est à peine froissé. Pas de désordre dans le bureau, mais une sacoche en cuir semble avoir été vidée avec précipitation et abandonnée dans un coin. Posées sur un frigo de la cuisine, de vieilles cartes postales de Fidel Castro et Che Guevara. Dans un autre, on découvre que le président déchu appréciait le champagne rosé Moët et Chandon. En sortant du bâtiment, comme surgi de nulle part, apparaît un Noir armé d'un fusil M-16 américain avec un gilet pare-balles. Il disparaît sans poser de questions ni daigner répondre aux nôtres. Un garde présidentiel oublié ou un homme des forces spéciales américaines? (*LIBERATION*, 1º de maio de 2004).

Outro elemento de controvérsia advém da existência ou não de uma renúncia formal de Aristide que nega ter renunciado. Aristide alegou que fora obrigado a redigir sua carta de resignação após ter sido retirado do poder e essa versão ganha força se levarmos em consideração a declaração de Ivon Feuillé de que, enquanto presidente da Assembleia Nacional, não havia recebido nenhum documento que lhe permitisse dizer que Aristide havia renunciado (ALLES, 2011).

Escassas horas após Aristide abandonar Porto Príncipe, o então Presidente da Corte Suprema do Haiti, Boniface Alexandre, assume a presidência provisória do Haiti em cerimônia realizada na residência do primeiro-ministro Yvon Neptune, com a presença dos embaixadores dos EUA e da França. A primeira medida do presidente provisório foi solicitar apoio internacional para a manutenção da ordem no país. Ainda durante o dia 29 de fevereiro de 2004, o Representante Permanente do Haiti junto às Nações Unidas submeteu ao Conselho de Segurança cópia da suposta carta de resignação de Aristide e da carta de demanda de intervenção de Boniface Alexandre. Na noite do dia 29 de fevereiro, o Conselho de Segurança adota a Resolução 1529, que reconhece a legitimidade no golpe contra Aristide e, à luz do capítulo VII da Carta da ONU, criava a *Multinational Interim Force* (MIF), composta por militares do Canadá, dos Estados Unidos, da França e do Chile[10]. O mandato da MIF não poderia ultrapassar o dia 1º de junho de 2004, quando seria substituída por uma Operação de Paz das Nações Unidas.

No início de março, foi nomeado um Conselho Tripartite, formado por um representante do partido *Famni Lavalas*, Leslie Voltaire, um representante indicado pela oposição, Paul Denis, e um representante externo, Adama Guindo, Representante Residente do PNUD no Haiti, escolhido com apoio da OEA e da ONU. Ao Conselho coube selecionar sete personalidades para compor o Conselho de Sábios, que, por sua vez, deveria selecionar um novo Primeiro-Ministro, a partir de uma lista tríplice. Gérard Latourtue foi escolhido desse

[10] A decisão do governo do Partido Socialista do Chile de participar com tropas da MIF permitirá que o primeiro Representante do Secretário Geral das Nações Unidas no Haiti seja o chileno Juan Gabriel Valdés.

processo para ocupar o cargo de Primeiro-Ministro do Haiti e junto com o Conselho de Sábios nomeou seu ministério (VALLER FILHO, 2007).

Apesar das investidas da MIF e do governo que objetivavam reverter o quadro de instabilidade no Haiti, entre março e abril a desordem urbana e as flagrantes violações aos direitos humanos continuaram a ser reportadas, numa escalada de desarticulação institucional sem precedentes (VALLER FILHO, 2007). Em 30 de abril de 2004, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1542 que, agindo consonante o Capítulo VII da Carta da ONU, criava a *Mission des Nations Unies pour la stabilization em Haiti* (MINUSTAH) para substituir a MIF, a partir de 1 de junho de 2004.

2.2 **A natureza do conflito haitiano**

Desde 1986 o Haiti vivencia situações de enorme instabilidade política decorrente da escalada de um conflito intra-estatal, com forte interferência de atores externos em seu território. Não se trata de uma situação de guerra civil ou de risco de genocídio, como em Ruanda ou na Iugoslávia, mas de um conflito armado de baixa intensidade entre atores domésticos que operam neste contexto de instabilidade permanente, disputando o controle do poder político do estado por fora dos canais institucionais regulares e procurando os meios para salvaguardar seus interesses. A eclosão do conflito no Haiti a partir de 1986 está relacionado a um conjunto de fatores de natureza histórica, socioeconômica, institucionais e relativos à dinâmica política haitiana.

Em primeiro lugar, o conflito haitiano pode ser explicado por questões relativas à história política haitiana. Trata-se de um Estado que desde a sua independência, percebida como absurda e inaceitável pelas potências ocidentais que desenvolveram práticas colonialistas e racista, foi objeto de uma atenção negativa por parte do sistema internacional (SEITENFUS, 2014). Segundo Seitenfus, “os Estados Unidos somente reconheceram a independência do Haiti em 1862 e a França exigiu pesada compensação financeira para aceitar essa libertação. Logo, a independência é comprometida e o desenvolvimento entravado” (SEITENFUS, 2014). Outro desdobramento dessa atenção negativa é que as intervenções estrangeiras em seus assuntos internos (unilaterais, multilaterais) foram um fenômeno recorrente no processo de formação nacional haitiano, conferindo aos atores externos enorme capacidade de influenciar os processos de tomada de decisão do Estado haitiano, com graves consequências para a sua

soberania e para o sucesso de uma política de desenvolvimento que buscasse romper com a lógica da dependência.

Ao longo de todo o século XX, devido à alternância entre a ocupação de seu território por tropas estrangeiras e ditadores, que contavam com apoio externo e das elites locais e utilizavam forças militares regulares e paramilitares para eliminar seus adversários e se conservar no poder, a vida política haitiana foi marcada pela força como forma de exercício do poder. O direito ao acesso à representação e à participação política foi negado a esmagadora maioria da população haitiana (SEITENFUS, 2014). Como consequência, a tradição democrática representativa não se encontra enraizada na formação política, social e cultural do Haiti, que teve a sua primeira experiência eleitoral tardiamente: até as eleições presidenciais de 1990, jamais havia sido aplicado o princípio do governo da maioria no país.

Em segundo lugar, o conflito pode ser explicado pela deterioração socioeconômica do Haiti. Observando os indicadores econômicos do banco de dados *World Development Indicators* do Banco Mundial, nota-se que a sociedade haitiana é predominantemente pobre (55,59% da população haitiana vivia com menos de U$1.90 por dia em 2001) e bastante desigual na distribuição de renda, com um coeficiente GINI de 59,48 em 2001. Ao examinar os indicadores sociais do país a partir desse mesmo banco de dados, constata-se que o acesso da população a bens e serviços básicos e ao mercado de trabalho é bastante precário. Em 2001, 39,2% da população haitiana não tinha acesso à água potável e a taxa de mortalidade infantil do país era de 57,92%. Em 2003, 41,26% dos haitianos com 15 anos ou mais não sabiam ler ou escrever e 27,39% da população haitiana estava desempregada. Significativas parcelas da população haitiana estão totalmente desassistidas do acesso às instituições, à justiça, às políticas, aos bens e aos serviços públicos minimamente necessários para a vida no Haiti. Esse quadro é ainda mais grave nas áreas rurais e nas regiões mais afastadas de Porto Príncipe que apesentam taxas de pobreza (em todas as suas dimensões econômicas e não econômicas) e de desemprego ainda mais elevadas. Como demostrado por Suzy Castor:

> De fato, essa situação resulta da extensão do sistema de exclusão das maiorias e da debilidade estrutural do aparato produtivo, que se manifesta no caráter arcaico da estrutura agrária, na desestruturação do mundo rural e na expulsão dos camponeses para as grandes cidades ou para o exterior como *boat people*[11], sem o crescimento concomitante de outros setores econômicos. Se o setor agroindustrial não conseguiu se desenvolver, também não foi promovida a indústria maquiladora, a atividade turística, o artesanato ou a produção agrícola orientada para o mercado interno ou externo[12] (CASTOR, 2008, p. 29).

[11] Buscando melhores condições de vida, muitos haitianos migram para outros países, sobretudo para os Estados Unidos e para o Canadá, gerando uma enorme fuga de cérebros do país.

[12] De hecho, tal situación resulta de la extensión del sistema de exclusión de las mayorías y de la debilidad estructural del aparato productivo, que se manifiesta en el carácter arcaico de la estructura agraria, la

Em terceiro lugar, o conflito pode ser explicado pela debilidade estatal haitiana. Trata-se de um estado de alcance limitado, bastante centralizado e que carece de grande parte dos principais elementos funcionais de um ente estatal (instituições, regras do jogo, pesos e contrapesos, aparelhos e força pública, transparência e controle) ou os possui de maneira muito precária.

No plano da defesa e da segurança pública, a República do Haiti é um Estado que não possui forças armadas, abolidas em 1993, e que dispõe unicamente de uma Polícia Nacional pobremente equipada e treinada, com reduzidos efetivos e grande número de membros envolvidos com tráfico de drogas e atividades criminosas. Segundo o Banco Mundial, "o Haiti possui mais profissionais de segurança privada do que policiais. As instituições responsáveis por estabelecer a segurança e o estado de direito (polícia, judiciário, sistema carcerário), em grande parte, sofreram colapso e, até certo ponto, se tornaram fontes de insegurança em si"[13] (WORLD BANK, 2007, p. 18). Em 2004, o serviço de proteção pessoal do presidente era garantido pela empresa estadunidense *Steele Foundation*, colocando em xeque a própria noção de soberania do Estado no Haiti.

No plano econômico, o Estado haitiano sobrevive em profunda e crônica dependência externa. A arrecadação estatal de erário público não é suficiente para prover os bens e serviços públicos essenciais para reverter o quadro socioeconômico que assola enormes parcelas da população haitiana e que constrange o desenvolvimento do país. Como consequência do baixo erário público, a capacidade de investimento do Estado no Haiti está relacionada à sua capacidade de captar recursos externos advindos de empréstimos e projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Conforme demonstra o estudo *Social Resilience and State Fragility in Haiti* do Banco Mundial:

> Em 2005, as receitas do governo central contaram com apenas 9% do PIB, enquanto as de outros países de baixa renda apresentaram uma média de 18%. Apenas 1,8% das receitas provem de impostos sobre rendimentos, lucros e capitais. As despesas do governo central flutuaram bruscamente (entre 9% e 16% do PIB nos últimos anos), em grande parte, como resultado da volatilidade da assistência externa. Tal volatilidade decorre das difíceis parcerias com os doadores internacionais que frequentemente retiram ou redirecionam a assistência ao desenvolvimento em

---

desestructuración del mundo rural y la expulsión del campesino hacia las ciudades o al exterior como boat people, sin el crecimiento concomitante de otro sector económico. Si el sector agroindustrial no ha podido desarrollarse, tampoco se ha logrado promover la industria maquiladora, la actividad turística, la artesanía o la producción agrícola orientada hacia el mercado interno o hacia el exterior (CASTOR, 2008, p. 29).

[13] "Haiti now has more private security personnel than police officers. The institutions responsible for establishing security and the rule of law – the police, judiciary and prisons – have largely collapsed, and to some degree they have become a source of insecurity themselves" (WORLD BANK, 2007, p. 18).

> resposta a situações de insegurança e a crises políticas[14] (WORLD BANK, 2007, p.46).

Assinalo que a dependência econômica externa do Estado haitiano possui grandes repercussões sobre a sua vida política e sua soberania. Como afirma Seitenfus:

> Na maioria das eleições o Estado participa tão somente com 25% do orçamento eleitoral. O financiamento de ¾ parte provém do exterior. Esta situação concede a Comunidade Internacional uma importância capital nos embates eleitorais. Os principais Estados e organizações internacionais financiadores compõem um grupo que acompanha, aconselha, sugere, exerce pressão, sem descartar ameaças veladas ou explícitas (SEITENFUS, 2014, p.75).

Em quarto lugar, o conflito haitiano é alimentado pelas agendas e estratégias dos atores políticos domésticos e externos para o país. No que se refere ao âmbito doméstico, a vida política haitiana encontra-se desde 1986 fortemente fragmentada e polarizada. As diversas forças democráticas de diferentes tendências que coabitam a política nacional ainda não conseguiram encontrar um denominador comum: firmar um pacto de governabilidade entre as principais forças nacionais estipulando o respeito às regras do jogo democrático e propiciando o convívio entre elas. É comum que, realizadas eleições, as partes derrotadas não reconheçam a lisura e legitimidade do processo eleitoral e consequentemente do representante eleito, fazendo de tudo para garantir a sua saída do cargo. Além disso, as forças antidemocráticas (setores militares, organizações paramilitares[15] e setores das elites locais) que, desde o fim da ditadura, buscam manter o status quo se posicionando contra a democratização das instituições nacionais e a ampliação da participação política e do bem-estar da população, lançam mão da violência contra políticos e organizações populares e de golpes de estado contra governos democraticamente eleitos para salvaguardar seus interesses e privilégios.

No que se referem aos atores externos, deve-se destacar que, ao invés de lograr extinguir a interferência de outros Estados em sua vida política (consequência a se presumir de sua transição política iniciada a partir da queda de Duvalier em 1986) o Estado haitiano continua sofrendo com a influência desses atores nos processos políticos internos de tomada de decisão (CASTOR, 2008). Embora sejam recorrentes os vínculos entre crises políticas domésticas e interesses estrangeiros, o caso haitiano reveste-se de singular particularidade (SEITENFUS, 2014). Desde 1986, o Haiti já foi alvo de dez missões de intervenção militar, policial e civil e

---

[14] In 2005, central government revenues were only 9 percent of GDP, compared to an average of 18 percent among other low-income countries. Only 1.8 percent of revenues derive from taxes on income, profits, or capital. Central government expenditures have fluctuated sharply – between 9 and 16 percent of GDP in recent years – largely as a result of volatility in external assistance. That volatility stems from difficult partnership with donors who have periodically withdrawn or redirected development assistance in response to political crises and insecurity (WORLD BANK, 2007, p.46).

[15] "Entrepreneurs of violence have taken advantage of political instability and weak state institutions to manipulate popular grievances for political and criminal ends." (WORLD BANK, 2007, p.19).

de uma força interina multinacional, patrocinadas pelas Nações Unidas (ONU) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

> Percebido como uma ameaça, é a força que define as relações do mundo com o Haiti e jamais o diálogo. Localizado numa bacia caribenha considerada *mare nostrum* por Washington, escassas milhas o separam da ilha rebelde de Cuba, o Haiti também é tributário de seus históricos vínculos com a França. Todos estes supostos parceiros buscam alcançar um único objetivo: congelar o poder e transformar os haitianos em prisioneiros da própria ilha. O receio que os balseiros (ou *boat people*) fujam da ilha explica as decisões internacionais em relação ao Haiti. O que se quer é que os haitianos permaneçam no país a qualquer custo (SEITENFUS, 2014, p.21).

Além disso, destaca-se a força das Organizações Não Governamentais (ONGs) que operam no Haiti. Muitas dessas ONGs canalizam parte da assistência externa que chega ao Haiti. Segundo Seitenfus, "existe uma relação perversa entre a força destas e a fraqueza do Estado haitiano. A maioria delas só existe em razão da desgraça haitiana" (SEITENFUS, 2014, p.21).

2.3 **Brasil, Caribe e Haiti: um panorama das relações bilaterais brasileiras com a região caribenha e com o Haiti**

Durante o século XIX e o século XX, as relações entre o Brasil e as nações caribenhas, apesar de pacíficas, foram pouquíssimo significativas e, em certos aspectos, irrelevantes. De modo geral, isso está relacionado a três fatores. Em primeiro lugar, os governos brasileiros e caribenhos priorizaram suas relações com outros países e regiões e acabaram adotando uma atitude de negligência para com a sua agenda recíproca (AVILA, 2008). Em segundo lugar, até a década de 1960, os países das Antilhas, com exceção do Haiti (1804), da República Dominicana (1865) e de Cuba (1898), ainda eram colônias, e, portanto, qualquer interesse brasileiro em relação a eles, era tratado com a respectiva metrópole (FARIAS, 2000). Em terceiro lugar, o relacionamento brasileiro com o Caribe foi, em grande parte, condicionado pelo relacionamento brasileiro com os EUA, que exerciam forte influência sobre a região (tratada pelos governos estadunidenses como *America's backyard* ou *American lake*) devido a sua importância estratégica para a geopolítica de Washington durante a Guerra Fria.

Com o fim da ditadura civil-militar no Brasil, em 1985, e da Guerra Fria, em 1992, essa relação, apesar de ter se mantido em baixa intensidade, passou a ter um caráter mais constante e próximo, devido a iniciativas como: i) a criação, em 1986, do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe, conhecido como Grupo do Rio;

ii) a participação do Brasil, na condição de país convidado, nas conferências de chefe de governo da Comunidade do Caribe (CARICOM), a partir de 1994; iii) a participação brasileira nas reuniões da Associação de Estados Caribenhos (AEC) no final década de 1990; iv) o contato permanente durante as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ao longo da segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000.

Foi a partir da decisão brasileira de participar na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em junho de 2004, que as relações entre o Brasil e os estados do caribe sofreu uma profunda alteração e ganhou maior intensidade. A explicação para esse salto qualitativo, está relacionada ao fato de que a participação brasileira na MINUSTAH foi acompanhada pela busca de intensificar tanto a presença diplomática do Brasil no Caribe, por meio da abertura de embaixadas na região, quanto as relações bilaterais e multilaterais do Brasil com os estados caribenhos, através da ampliação e diversificação das relações comerciais, das políticas e projetos de cooperação e dos acordos bilaterais. Nesse sentido, vale a pena ressaltar iniciativas como a convocação da Primeira cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), realizada em 2008, na Bahia, e da Primeira Cúpula Brasil-CARICOM, realizada em 2010, em Brasília, assim como a maior quantidade de viagens de presidentes e ministros brasileiros à região para o desenvolvimento de agendas bilaterais e multilaterais com os países caribenhos.

Figura 2 – Diplomacia presidencial e ministerial na América Central e Caribe

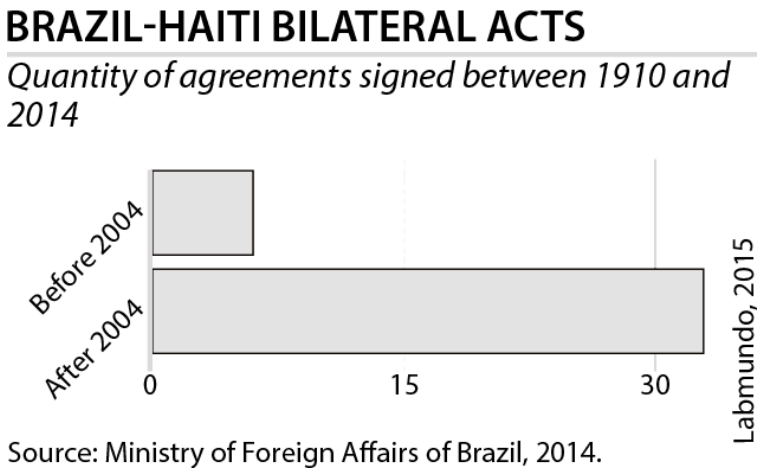
Fonte: SOARES DE LIMA et al., 2017.

2.3.1 Brasil e Haiti

Em que pese Brasil e Haiti manterem relações diplomáticas desde 1928, até a participação brasileira na MINUSTAH em 2004, o Haiti era um país de baixíssima relevância na política externa brasileira e o relacionamento bilateral entre os dois estados era pouquíssimo significativo.

Enquanto as relações diplomáticas se limitaram a poucos atos bilaterais, as relações comerciais eram marcadas por uma pauta pouco diversificada (OLIVEIRA, 2013) e somavam menos dólares exportados e importados em todo o período 1981-2004 do que entre 2004-2014. No que tange a execução de políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento, os acordos e projetos eram praticamente inexistentes, visto que, o único acordo de cooperação entre os países assinado antes de 2004, o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica de 15/10/1982, só entrou em vigência em novembro de 2004. Do mesmo modo, levando em consideração que os deslocamentos oficiais são especialmente relevantes para o desenvolvimento das relações bilaterais entre países, visto que, muitos acordos são assinados ou negociados por ocasião dessas visitas, antes de 2004 só foi realizada uma visita oficial entre governos brasileiros e haitianos[16].

Figura 3 – Brazil-Haiti Bilateral Acts



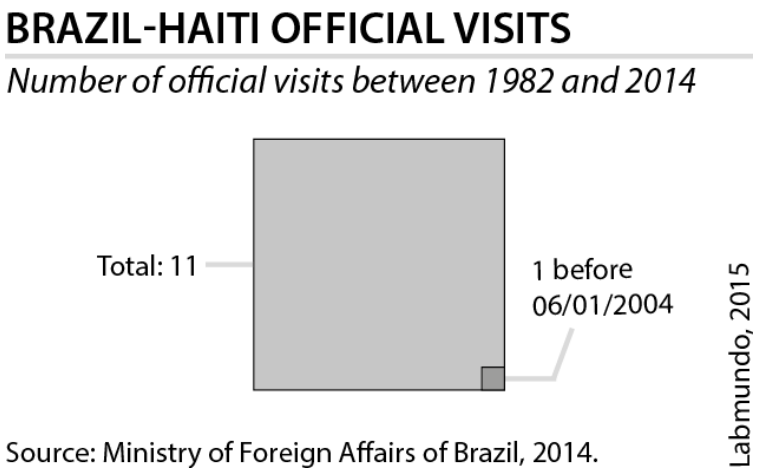
Fonte: MILANI; BARAN; MARTINS DA COSTA, 2017

[16] Visita do Ministro das Relações Exteriores do Haiti, Jean Robert Estimé, a Brasília em 15/10/1982.

Figura 4 – Brazil-Haiti Trade

Fonte: MILANI; BARAN; MARTINS DA COSTA, 2017

Figura 5 – Brazil-Haiti Official Visits



Fonte: MILANI; BARAN; MARTINS DA COSTA, 2017

Desde 2004, o Haiti se tornou não somente o país para o qual o Brasil deslocou o maior efetivo militar desde a Guerra do Paraguai, como também um dos principais destinos das políticas, dos acordos, projetos e investimentos brasileiros em cooperação internacional para o desenvolvimento. Além disso, houve um crescimento significativo das visitas oficiais, dos atos bilaterais e do volume das exportações e importações entre os dois países.

2.4 O posicionamento diplomático brasileiro diante da crise haitiana da década de 1990

Em todas as etapas do processo de multilateralização da crise haitiana do início da década de 1990, a diplomacia brasileira manifestou-se favorável à ativação dos mecanismos do Compromisso de Santiago com a Democracia e Renovação do Sistema Interamericano (CÂMARA, 1998) e atuou em observância aos princípios constitucionais da não-intervenção e da solução pacífica de conflitos que orientam a política externa brasileira.

Desse modo, tendo em vista as eleições de dezembro 1990 no Haiti, realizada com o auxílio da comunidade internacional, o governo brasileiro deu a sua contribuição ao processo através do Representante pessoal do Secretário-Geral da ONU, o embaixador João Augusto de Médicis, e do envio de especialistas do Tribunal Superior Eleitoral, que acompanharam as eleições como observadores da OEA (RPEB_68_1991). Assim também, quando da tentativa frustrada de Golpe de Estado no Haiti antes da posse de Jean-Bertrand Aristide, em janeiro de 1991, em resposta, o governo brasileiro lançou uma nota à imprensa em que afirmava que "recebeu com satisfação a notícia de que foi debelada a tentativa de Golpe de Estado no Haiti" (RPEB_68_1991).

Em 30 de setembro de 1991, quando da realização do golpe militar contra o presidente Jean-Bertrand Aristide, o Itamaraty lançou, no mesmo dia, uma nota à imprensa em que afirmava que o governo brasileiro repudiava qualquer tentativa de ruptura com a ordem constitucional no Haiti e expressava seu apoio ao Presidente Aristide e a seu governo. Além disso, através do documento, o governo brasileiro, assinalou seu apoio a convocação de uma reunião do Conselho Permanente da OEA para que o órgão atuasse de acordo com os compromissos consagrados em sua carta de defesa da democracia e dos direitos humanos. (RPEB_69_1991).

Como demonstrado por Câmara, na ótica da diplomacia brasileira:

> "A crise que se desencadeara em 30 de setembro no Haiti relacionava-se fundamentalmente com a quebra da ordem institucional por um ato de força, tendo como subprodutos a detenção do poder por um regime autoritário ilegítimo e os abusos perpetrados contra os direitos humanos. Tratava-se, portanto, de uma crise de natureza eminentemente interna, que deveria ter uma condução internacional mantida na esfera da competência da OEA, por ser esta organização que dispunha de credenciamento jurídico para agir em nome da democracia representativa" (CÂMARA, 1998).

Com base nessa avaliação, os posicionamentos adotados pelo governo brasileiro no primeiro momento da crise haitiana eram de apoio as propostas aprovadas no âmbito do foro hemisférico: retirou seu embaixador em Porto Príncipe e reduziu sua missão diplomática no

Haiti do nível de embaixada para o de encarregatura de negócios; apoiou no âmbito do Grupo do Rio às ações tomadas pela OEA; contribuiu financeiramente e com o envio de observadores à missão civil da OEA iniciada no Haiti em 1991. Além disso, o governo brasileiro também acatou as medidas de coerção recomendadas pela OEA, aprovando internamente a legislação que as tornariam obrigatórias (CÂMARA, 1998).

Nesse momento, a estratégia adotada pelo governo brasileiro dividiu-se em dois objetivos. O primeiro foi evitar com que a OEA adotasse medidas consideradas ilegítimas ou juridicamente inadequadas pela diplomacia brasileira, como a adoção de uma força interamericana de paz ou a imposição de um bloqueio naval ao Haiti (CÂMARA, 1998). Na avaliação das autoridades brasileiras o cerco político, econômico e comercial ao Haiti realizado pela OEA havia sido o limite máximo a ser atingido em termos de pressões internacionais, visto que, de acordo com o posicionamento tradicional da política externa brasileira, a resolução de uma crise de natureza interna em um país da região deveria ser buscada pela via negociada e em consonância com as normas estabelecidas pela Carta da OEA e o direito internacional (CÂMARA, 1998). O segundo objetivo foi manter as tratativas da questão haitiana na esfera de competência da OEA, assegurando que, no âmbito da ONU, a questão seria debatida apenas no nível da Assembleia Geral, cujo envolvimento ocorreria unicamente como apoio aos esforços regionais. Para o Brasil era importante que o Conselho de Segurança da ONU não viesse a se envolver no quadro de resolução da crise em país da região (CÂMARA, 1998).

Desse modo, em dezembro de 1992, o Brasil se opôs à aprovação da emenda canadense no âmbito da OEA que sugeriu a transferência das discussões acerca da situação no Haiti para o Conselho de Segurança da ONU. Porém, foi decisiva a contribuição dada pela delegação brasileira à elaboração da proposta alternativa, patrocinada pelo Chile, que conferiu ao Secretário-Geral da OEA a autoridade de examinar, junto ao Secretário-Geral da ONU, a conveniência de levar a situação do Haiti ao Conselho de Segurança para fins exclusivos da aplicação universal do embargo comercial. Consequentemente, a delegação brasileira apoiou a montagem do modelo de cooperação entre a OEA e a Assembleia Geral da ONU que levou ao estabelecimento da MICIVIH, aprovada pela OEA em fevereiro de 1993 (CÂMARA, 1998).

Entretanto, a partir de um pedido formal do presidente Jean-Bertrand Aristide, em junho de 1993, em resposta ao revés na situação política no Haiti naquele mês, o Conselho de Segurança da ONU, órgão ao qual o Brasil ocupava naquele momento um dos assentos não permanentes, passou a tratar da questão da questão haitiana.

No âmbito do Conselho, diante das propostas de endurecimento das sanções ao Haiti e às autoridades golpistas haitianas, o objetivo traçado pela diplomacia brasileira durante as

seções sobre a questão do Haiti ocorridas em 1993, foi evitar com que se abrisse um perigoso precedente para o envolvimento do órgão em situação de crise interna de um país americano (CÂMARA, 1998).

Nesse sentido, o representante brasileiro condicionou o seu voto a favor da Resolução 841, de 16 de junho de 1993, que aprovou a universalização e a obrigatoriedade das sanções recomendadas pela OEA ao Haiti, conforme solicitado por Aristide, à inserção no documento de uma menção ao caráter de excepcionalidade da crise haitiana (SARDENBERG, 16/06/1993 - S/PV.3238 - S/RES/841 (1993)). Além disso, a delegação brasileira buscou evitar tanto a adoção de um bloqueio naval contra o país caribenho, conforme proposto pelos EUA e pelo Grupos de Amigos do Haiti, quanto que se introduzissem fórmulas que aproximassem a linha de ação do Conselho das decisões tomadas no nível regional (CÂMARA, 1998).

Do mesmo modo, conforme o processo de solução pacífica da crise haitiana experimentou avanços a partir da assinatura do Acordo da Ilha dos Governadores e do Pacto de Nova Iorque, no final de julho de 1993, a delegação brasileira no Conselho de Segurança da ONU votou favoravelmente a Resolução 861, de 27 de agosto de 1993, e da resolução 862, de 31 de agosto de 1993. A primeira resolução suspendeu as sanções contra o Haiti impostas pela resolução 841, de junho do mesmo ano. A segunda autorizou a ida de uma equipe especializada de militares e policiais da ONU responsáveis por avaliar as condições locais para preparar o envio de uma operação de manutenção de paz das Nações Unidas ao Haiti, conforme previsto no Acordo da Ilha dos Governadores. Além disso, o governo brasileiro votou a favor da resolução 867, de 23 de setembro de 1993, responsável pela criação da Missão das Nações Unidas para o Haiti (UNMIH) com o mandato de colaborar nos projetos de treinamento da força policial e de modernização do Exército. A justificativa para o voto brasileiro foi de que esta resolução estava prevista no Acordo da Ilha dos Governadores e respondeu a uma solicitação do governo constitucional do Haiti que pediu assistência para o estabelecimento de uma nova força de polícia e a modernização das forças armadas haitianas (SARDENBERG, 23/09/1993 - S/PV.3282 - S/RES/867 (1993)).

Entretanto, a partir de setembro de 1993, o processo de implementação do Acordo da Ilha dos Governadores experimentou alguns retrocessos devido ao aumento da violência política no Haiti, cujo ápice foi o impedimento do desembarque em Porto Príncipe do navio que levava os efetivos militares e policiais da UNMIH, em 11 de outubro de 1993. Em resposta a nova reviravolta na situação política haitiana, o governo brasileiro decidiu aderir ao nível mais rigoroso de sanções impostas pelo conselho e votou favorável a resolução 873 de 13 de outubro de 1993, que reimpôs e fez mandatórias as sanções econômico-comerciais impostas aos

golpistas. A justificativa mobilizada pela diplomacia brasileira era a de que o quadro haitiano era de especial gravidade com graves consequências para a continuidade da implementação dos acordos firmados (SARDENBERG, 13/10/1993 - S/PV.3291 - S/RES/873 (1993)).

Assim também, o governo brasileiro, alegando que o Conselho de Segurança se deparava com a necessidade de enfrentar uma situação única e excepcional com medidas igualmente únicas e excepcionais, votou a favor da resolução 875 de 16 de outubro de 1993 que instituiu o mecanismo anteriormente rejeitado pela diplomacia brasileira, do bloqueio naval ao Haiti. Para o representante brasileiro, o pedido de Aristide foi o elemento considerado indispensável para justificar a adoção de tais medidas que teriam o objetivo único e exclusivo de assegurar o respeito às sanções relativas a petróleo e armamentos contidas nas resoluções 841 e 873, ambas de 1993 . Durante a justificativa do voto brasileiro no Conselho de Segurança, o embaixador Ronaldo Sardenberg afirmou que "o Brasil decidiu apoiar a resolução hoje aprovada, no entendimento de que não constitui e não constituirá precedente para o trabalho futuro das Nações Unidas" (SARDENBERG, 16/10/1993 - S/PV.3293 - S/RES/875 (1993)). Além disso, a adesão do Brasil as sanções do Conselho de Segurança foi reiterada na Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, ocorrida entre os dias 15 e 16 de outubro de 1993, em Santiago do Chile, que lançou uma declaração específica sobre a crise haitiana, na qual os signatários, além de demonstrarem sua séria preocupação pelo não cumprimento do Acordo da Ilha dos Governadores, manifestaram seu apoio as medidas adotadas pela OEA e pela ONU (CÂMARA, 1998).

Nos primeiros meses de 1994, o Brasil ainda manteve-se vinculado aos esforços multilaterais do Conselho de Segurança para garantir a volta de Aristide, e por isso, votou a favor das resoluções 905, de 23 de março de 1994, e 933, de 30 de junho de 1994, que entendiam o mandato da UNMIH, respectivamente. Da mesma maneira, votou à favor da resolução 917, de 6 de maio de 1994, que impôs um embargo total do comércio de mercadorias com o Haiti no modelo estabelecido pela OEA e definiu a extensão das sanções até que Aristide, o presidente legitimamente eleito do Haiti, retornasse ao país e ao seu cargo.

Entretanto, a partir de maio de 1994, houve um significativo retrocesso do quadro político haitiano, cujo ponto mais alto foi a expulsão da MICIVIH do território haitiano pelas as autoridades de facto do Haiti. Em resposta, iniciou entre os membros do Conselho um debate sobre a necessidade de se formular uma proposta de resolução de intervenção militar no Haiti. A proposta de uma intervenção militar no Haiti foi mais tarde apresentada e votada no Conselho de Segurança sob a forma da Resolução 940, de 31 de julho de 1994. A resolução autorizou os

membros do Conselho a formarem uma força multinacional e lançarem mão de todos os meios necessários para assegurar a implementação do Acordo da Ilha de Governados.

Em princípios de julho esteve em Brasília uma delegação norte-americana de alto nível, chefiada pelo Chefe do Departamento de Assuntos Políticos e Militares do Departamento de Estado dos Estados Unidos, Thomas McNamara, para apresentar o projeto de resolução do Conselho de Segurança que previa a criação de uma força militar multinacional e a ampliação do número de integrantes e do mandato da UNMIH, assim como para examinar as possibilidades de engajamento do Brasil nessa força militar multinacional. As autoridades brasileiras responderam a McNamara que o país não favorecia uma intervenção militar de caráter unilateral no Haiti, mas considerava sua participação na UNMIH, desde que a ampliação da missão se desse em decorrência de mandato específico do Conselho de Segurança (CÂMARA, 1998); (RPEB_75_1994).

Nesse sentido, em 8 de julho de 1994, o MRE lançou um comunicado à imprensa sobre o Acordo da Ilha dos Governadores. No documento, o Itamaraty, sem nenhuma menção ao uso da força, afirmou que o governo brasileiro defende a utilização de todos os meios diplomáticos para reinstalar o governo legítimo no Haiti e apoia as medidas adotadas pela OEA e pela ONU, apesar da necessidade de se reavaliar em prazo adequado as medidas de embargo. Além disso, a nota afirmou que o governo brasileiro acredita que o reforço e o cumprimento das sanções impostas aos golpistas no Haiti ainda representam o instrumento mais importante para convencê-las a aceitar a restauração da democracia. Por fim, o documento assinala que "O Brasil está disposto a participar de uma UNMIH reforçada, na condição de que ela resulte de uma ação do Conselho de Segurança e não esteja relacionada de uma ou de outra qualquer ação de natureza unilateral" (RPEB_75_1994).

Durante a votação da Resolução 940, de 31 de julho de 1994, o governo brasileiro, assim como o chinês, decidiu por se abster da votação. Segundo esclareceu o representante brasileiro, o embaixador Ronaldo Sardenberg, quando de sua declaração de voto perante o Conselho (SARDENBERG, 31/07/1994 - S/PV.3413 - S/RES/940 (1994)), no entendimento do Brasil, a crise haitiana do início dos anos 1990 possui um caráter excepcional e não deveria ser igualada a outras situações de ameaça à paz e à segurança internacional. Era necessário, por um lado, atentar para o fato que a paz nas Américas é mantida pela observância dos princípios de não-intervenção e solução pacífica de controvérsias e, por outro lado, era preciso respeitar tanto a solidariedade democrática, quanto à soberania e independência dos Estados da região para se alcançar uma solução para a crise.

Nesse sentido, o Brasil entendia que a resolução não era feliz na invocação dos critérios e na escolha dos meios que elege para lograr o objetivo de restaurar a democracia e o governo legitimamente eleito. Para o representante brasileiro, diante da situação haitiana, a ação mais adequada seria a expansão do atual mandato da UNMIH, para dar pleno cumprimento ao mandato, entretanto essa opção foi em sua avaliação descartada precipitadamente pois requereria algum tempo adicional para ser constituída. Ele ressalta também que esse tempo adicional era necessário para que as sanções pudessem alcançar seu efeito pretendido e, assim se buscaria chegar a uma ação mais sólida, por meio de um processo gradual, em que seriam utilizados os meios dissuasórios disponíveis.

Além disso, ele argumentou que as dificuldades que se colocavam para o Brasil se associar a uma decisão do gênero, não se deviam, apenas, aos princípios constitucionais brasileiros ou à tradicional orientação não intervencionista brasileira. Elas se deviam também ao interesse do país como um dos dois únicos representantes latino-americanos no Conselho de Segurança e Secretário do Grupo do Rio, de levar em conta as opiniões dos demais países da região, que não haviam formado um consenso sobre a proposta de aplicação concreta do capítulo VII com relação a um país do hemisfério americano, o que constitui questão de grande gravidade para os países da região.

Na percepção de Sardenberg, a resolução proposta apresenta uma modificação da intenção inicial de se estabelecer uma missão para auxiliar na recuperação do Haiti após a saída do governo de fato que foi substituída por uma força internacional destinada a intervir no Haiti. Ele afirma que em face dessa mudança abrupta, o Brasil teria agora sérias dificuldades com a resolução proposta, especialmente, por seu parágrafo operativo empregar linguagem semelhante a utilizada na resolução relativa à Guerra do Golfo, que provocou, à época, a mais enérgica reação da Comunidade Internacional.

Na parte final de seu discurso, o representante brasileiro assinalou que a decisão sobre a resolução apresentava uma falta de tempo de reflexão sobre os desdobramentos e as implicações tanto para a população haitiana quanto para a comunidade internacional, e que a defesa da democracia não devia incluir o uso da força. Em conclusão, afirmou que ao formular seu voto de abstenção, o governo brasileiro agia com seu pensamento voltado para o povo haitiano. Para ele, a resposta da comunidade internacional à violência no Haiti não poderia ser geradora de mais violência.

Além disso, durante a sessão do Conselho, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim também apresentou um pronunciamento (RPEB_75_1994) no qual reiterou o apoio brasileiro à restauração da democracia no Haiti, com total respeito à sua soberania e de acordo

com os princípios da não-intervenção e da autodeterminação. Além disso, o chanceler afirmou que qualquer ação por parte da comunidade internacional com relação a crise haitiana deveria estar de acordo com a Carta da ONU e da OEA, especialmente no que se refere ao princípio básico da não intervenção. Por último, Amorim expressou a preocupação do governo brasileiro com o fato de forças militares estrangeiras serem deslocadas para o território de um país latino-americano, caracterizando este fato como inquietante (RPEB_75_1994).

Na segunda semana de setembro de 1994, o governo brasileiro foi signatário da Declaração do Grupo do Rio sobre a situação no Haiti, lançada após o encontro do fórum regional e entregue as autoridades de facto no Haiti. O documento, que continha trechos similares ao discurso proferido pelo presidente Itamar Franco durante a Cúpula do Grupo (RPEB_75_1994), afirmava que os Chefes de Estado do Grupo do Rio condenam a atitude daqueles que detêm ilegitimamente o poder no Haiti e os conclama a que restituam a autoridade dos governantes legítimos e democraticamente eleitos, seguros de que a aceitação deste chamado evitará situações mais graves. Por fim, a declaração assinalava o desejo dos Chefes de Estado de que se chegue a uma solução pacífica desta crise. (RPEB_75_1994)

Em 17 de setembro de 1994, o presidente Itamar Franco enviou uma carta ao presidente dos EUA Bill Clinton sobre a crise haitiana (RPEB_75_1994), na qual expressou sua preocupação e do povo brasileiro sobre as repercussões da crise haitiana, em especial, com o recurso à força. No documento, o presidente brasileiro enfatizou a disposição brasileira e de outros países da região em contribuir para a solução da crise, tendo como base a preocupação com o povo haitiano e com a preservação dos princípios que fundamentam a solidariedade das nações americanas. Itamar Franco saudou a iniciativa de Clinton de enviar ao Haiti uma delegação de personalidades estadunidenses para buscar uma solução diplomática a crise e afirmou também que o estado brasileiro teria a disposição de contribuir, dentro de sua tradição diplomática, para uma solução duradoura da crise haitiana, que permita a reconciliação nacional e a consolidação da democracia, respeitando os princípios de autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de conflitos. (RPEB_75_1994)

Além disso, em seu discurso realizado em 20 de setembro de 1994, durante a solenidade de abertura da XXII Reunião de Conferencistas Estrangeiros no Palácio do Planalto (RPEB_75_1994), o presidente Itamar Franco justificou o voto de abstenção brasileiro em relação a Resolução 940 do Conselho de Segurança, afirmando que a decisão foi baseada no compromisso histórico brasileiro com os princípios da paz, da solução pacífica de controvérsias, da igualdade soberana dos Estados, da autodeterminação dos povos, da não ingerência e com o respeito às normas do direito internacional. (RPEB_75_1994)

De modo semelhante, em 26 setembro de 1994, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim reafirmou o posicionamento brasileiro durante a 49ª sessão da Assembleia:

> Preocupamo-nos em favorecer uma solução duradoura para a crise haitiana com o retorno ao poder constitucional do Presidente Jean-Bertrand Aristide e a reconciliação nacional. Os esforços diplomáticos da comunidade internacional, que firmemente apoiamos, devem ter como marco de referência o pronto afastamento das autoridades de fato por meios pacíficos, únicos capazes de evitar maiores sofrimentos ao povo haitiano. É motivo de inquietação para nós que os princípios da não intervenção e da autodeterminação seja objeto de interpretações incompatíveis com as Cartas da ONU e da OEA. A gravidade da crise haitiana nos impede de ver os riscos embutidos numa situação que evoca traumas e cicatrizes ainda vivos na memória da América Latina. Restabelecido o governo legítimo, caberá à comunidade internacional assistir o Haiti na desafiadora tarefa de reconstrução nacional (AMORIM, 26/09/1994 - RPEB_75_1994).

Em 29 de setembro de 1994, a delegação brasileira se absteve da votação da Resolução 944 do Conselho de Segurança da ONU. A delegação russa também se absteve dessa votação. A resolução decidiu pela anulação das medidas relativas as Resoluções 841 (1993), 873 (1993), 917 (1994) às 00:01 horas do dia seguinte ao regresso ao Haiti do presidente Jean-Bertrand Aristide. Durante a justificativa do voto brasileiro, o embaixador Sardenberg esclareceu que a posição brasileira é de apoio ao objetivo de acabar com o regime de sanções impostos contra as autoridades de facto, assim que o presidente Aristide seja reintegrado. Entretanto, ele afirmou que o governo brasileiro não estava em condições de apoiar o projeto da Resolução 944 do Conselho e que, portanto, atuar de outra forma não seria congruente com a conhecida posição adotada pelo Brasil em ocasiões anteriores, especialmente, no que se refere ao respeito do princípio de não-intervenção.

A opção brasileira pelo voto de abstenção permaneceu durante a votação da Resolução 948 de 15 de outubro de 1994, que aprovou o término das sanções devido ao retorno de Aristide a presidência do Haiti, e da votação da Resolução 964, de 29 de novembro de 1994, que autorizava o fortalecimento de uma equipe avançada da UNMIH. No primeiro caso, o Brasil foi o único estado membro do Conselho que se absteve da votação. De acordo com o representante brasileiro no Conselho, o embaixador Ronaldo Sardenberg, a justificativa para a abstenção resultou do fato que o projeto da Resolução 948 continha conceitos que a delegação brasileira não poderia apoiar, pois, eram incongruentes com a posição adotada pelo governo brasileiro durante a votação da Resolução 940.

No segundo caso, além do Brasil, a Rússia também se absteve da votação. Segundo expressou o embaixador Ronaldo Sardenberg, representante brasileiro no Conselho de Segurança, durante a declaração de voto da delegação brasileira:

> Ao mesmo tempo em que nos somamos ao objetivo de avançar o processo de desdobramento futuro da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), assim que a situação da segurança no Haiti o permita, minha delegação apresenta preocupações

com relação aos termos sobre os quais tais medidas vêm sendo tomadas pelo Conselho. Ainda que tenhamos apoiado a resolução objetiva e processual que expande a equipe avançada da UNMIH, sem entrar em questões de natureza política, a proposta de resolução aqui discutida contém elementos sobre os quais minha delegação apresentou reservas em ocasiões anteriores. Visto que não podemos permitir a aprovação retroativa das medidas que autorizam o uso de todos os meios necessários na nossa região, nossa posição se mantém a mesma. Portanto, o Brasil abster-se-á da votação[17] (SARDENBERG, 29/11/1994 - S/PV.3470 - S/RES/964 (1994)).

[17] While concurring with the objective of advancing the process of future deployment of the United Nations Mission in Haiti (UNMIH) as soon as the security situation in Haiti permits, my delegation expresses concern at the terms under which this measure is being taken by the Council.
While we could have supported an objective, procedural resolution expanding the advance team of UNMIH, without entering into considerations of a political nature, the draft resolution before us still contains elements over which my delegation has expressed reservations on all prior occasions. Since we cannot allow for a retroactive endorsement of provisions authorizing recourse to all necessary means in our region, our concerns remain unchanged. Therefore, Brazil will abstain in the vote (SARDENBERG, 29/11/1994 - S/PV.3470 - S/RES/964 (1994)).

3 O CASO DA MINUSTAH

3.1 O posicionamento da diplomacia brasileira diante da crise haitiana de 2004 e o processo decisório da MINUSTAH

Em 2004, a política externa do governo Lula optou por reinvestir nas Nações Unidas e reconfigurar suas estratégias multilaterais na organização, inclusive em matéria de segurança. Mais especificamente, a diplomacia brasileira buscava crescentemente um papel de articulador de iniciativas multilaterais, assim como de ator com papel de mediação (*bridge building*). Por outro lado, a política exterior do Brasil demonstrava disposição de expandir, em temos geográficos e temáticos, a área de atuação do Brasil e de torna-lo um *norm maker* no sistema internacional. Nesse sentido, "as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança tornaram-se *locus* privilegiado para o desdobramento das ambições da política externa brasileira" (FONTOURA & UZIEL, 2017, p.10) e as operações de paz eram vistas como um meio para potencializar a atuação internacional do país nas áreas de paz e segurança internacional.

Deve-se ressaltar que, naquele ano houve uma reativação dos debates na Assembleia Geral da ONU sobre a reforma do Conselho de Segurança da organização, levando o Brasil a se juntar a Alemanha, Índia e Japão para formar o Grupo dos 4, que defendem a expansão do Conselho nas categorias de membros permanentes e não-permanentes, com maior participação dos países em desenvolvimento em ambas, com vistas a melhor refletir a atual realidade geopolítica. Igualmente, houve o início do nono mandato brasileiro como membro não permanente do Conselho de segurança para o biênio 2004-2005. Por fim, a partir de 2003, o estado brasileiro começou a enviar uma maior quantidade de contribuições individuais para operações de paz da ONU para demonstrar a intenção de participar mais dessas missões e criar massa crítica nas instâncias decisórias civis e militares enquanto procurava identificar um possível destino para um novo deslocamento de tropas. Desse modo, a diplomacia brasileira percebia que o momento era oportuno para demonstrar ativismo, construir coalizões, inserir-se nos mecanismos decisórios de paz e segurança, participar de operações de paz da ONU e opor-se aos impulsos unilateralistas demonstrados pelos EUA (FONTOURA & UZIEL, 2017).

Diante da intensificação da crise política haitiana no início de 2004, política externa brasileira buscou agir inicialmente de maneira cautelosa e em sintonia, tanto com o posicionamento que vinha adotando para a questão haitiana desde a década de 1990, quanto

com a tradição diplomática latino-americana de respeito à não-intervenção, à igualdade jurídica dos estados, à autodeterminação dos povos, à soberania dos estados e à resolução pacífica de controvérsias. Entre a década de 1990 e 2004, a política exterior do Brasil havia sido fortemente crítica à atuação das Nações Unidas no Haiti. "Na percepção brasileira nos dez anos de interregno, a Organização havia – em grande parte por pressão dos EUA – errado no estabelecimento de mandatos voltados exclusivamente para segurança e nas decisões de retirar-se do país antes que as causas profundas da instabilidade pudessem ser tratadas com apoio de uma operação de manutenção da paz" (FONTOURA & UZIEL, 2017, p.10).

Devido a possibilidade de um banho de sangue no Haiti ter se tornado uma ameaça real nos momentos críticos que antecederam a queda de Aristide, o governo e a chancelaria brasileira buscaram manter contatos com a CARICOM, os Estados Unidos e a França (AMORIM, 2011). Como assinala o Embaixador Celso Amorim:

> Houve momentos em que se pensou em uma solução alternativa: uma emenda constitucional que desse mais poder ao primeiro-ministro. Era essa a solução que a Caricom estava procurando, mas que acabou não se realizando. O envolvimento do Brasil, até então, era relativamente menor (AMORIM, 2011, p.37).

Em 20 de janeiro de 2004 e 25 de fevereiro de 2004, o governo brasileiro assinou, na condição de presidente do Grupo do Rio, os dois comunicados lançados pelos países membros do Grupo sobre a situação no Haiti. No comunicado de janeiro, o Mecanismo de Consulta e Concertação Política dos Estados latino-americanos expressou sua preocupação com a situação haitiana, exortou todos os setores sociais e políticos do Haiti a contribuírem para a preservação e o fortalecimento da democracia, na busca dos acordos necessários para a solução de problemas existentes, com vistas à consolidação da institucionalidade democrática e da ordem constitucional, e também, manifestou seu apoio a Missão Especial da OEA no Haiti. No documento lançado em fevereiro de 2004, os países do Grupo do Rio respaldaram as atividades da OEA e da CARICOM com vistas à solução pacífica no Haiti e o oferecimento, por parte da ONU, de assistência humanitária ao país caribenho. Por fim, o Grupo do Rio instou as partes envolvidas a endossar o Plano de Ação Prévio proposto pela CARICOM, condenou energicamente os atos de violência no país e manifestou seu apoio ao Presidente constitucionalmente eleito do Haiti, Jean-Bertrand Aristide. Em 26 de fevereiro do mesmo ano, foi organizada uma operação de evacuação de cidadãos brasileiros no Haiti, com a utilização de uma aeronave da FAB, e de reforço da segurança das instalações e dos funcionários das relações exteriores do Brasil no país, com o destacamento de fuzileiros navais.

Diante desse novo cenário a OEA solicitou assistência ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, passando a ocorrer uma articulação nos bastidores a favor do estabelecimento

de uma força multinacional de emergência no país, que seria substituída por uma operação de paz. Sondado para tomar parte da missão que se preparava, o Brasil relutou, conforme registrou Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil entre 2003 e 2010:

> Nos contatos que tivemos, dissemos que não participaríamos de nenhuma força de intervenção – portanto, de nenhuma força que fosse atuar no sentido de modificar o quadro político do Haiti, ainda que ela viesse a ser autorizada pela ONU. Mas dissemos que, eventualmente, em uma operação de paz das Nações Unidas, estabelecida pelo Conselho de Segurança, o Brasil poderia participar (AMORIM, 2011, p.37).
>
> Villepin me telefonou em pleno Carnaval de 2004, estando eu em Tiradentes, Minas Gerais, para instar o Brasil a tomar uma posição mais ativa em relação ao Haiti, o que, na época, ainda hesitávamos em fazer (AMORIM, 2013, p.17)

Como consequência, o país não participou da redação da Resolução 1529 do Conselho de Segurança que autorizaria o estabelecimento da *Multinational Interim Force* (MIF)[18]. Sem estar entre os redatores, a delegação brasileira preferiu assegurar que o texto incorporaria aspectos que fossem além da área de segurança e confirmassem um compromisso internacional de longo prazo com o país, igualmente, procurou limitar o recurso ao Capítulo VII da Carta da ONU e ao uso da força na missão que se preparava (UZIEL, 2015). Assim, em 26 de fevereiro de 2004, na ocasião da 4917ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU, que discutia a Resolução 1529, a qual o Brasil votou favoravelmente, o representante brasileiro no órgão, o embaixador Ronaldo Sardenberg, enfatizou, durante seu discurso de exposição do posicionamento do Brasil, que:

> Em primeiro lugar, esperamos que o Conselho de Segurança adote as medidas urgentes necessárias e apropriadas; em segundo lugar, que as medidas adotadas sejam aquelas estabelecidas na Carta das Nações Unidas; e, em terceiro lugar, deve-se zelar para que os papéis da OEA e da ONU se coordenem e se complementem entre si, tendo em vista as atividades da Missão Especial da OEA no Haiti (SARDENBERG, 26/02/2004).

O embaixador também considerou que o ressurgimento da violência no Haiti, dez anos após do Conselho de Segurança da ONU ter se ocupado dessa questão, demonstrava que as medidas adotadas naquela ocasião não produziram os resultados esperados e requeriam a adoção de enfoques que buscassem resolver as causas profundas do conflito, como a pobreza, a instabilidade política e a debilidade institucional. Em conclusão, Sardenberg afirmou que:

> Estamos convencidos de que o Conselho de Segurança deve considerar com urgência o envio de uma força internacional ao Haiti com base na Carta das Nações Unidas. Estamos dispostos a participar em debates exaustivos sobre essa questão, assim como

[18] Composta por tropas da França, do Canadá, Chile e Estados Unidos, a *Multinational Interim Force* (MIF), autorizada pela resolução 1529 de 29 de fevereiro de 2004 do Conselho de Segurança da ONU, é uma missão com base no capítulo VII da Carta da ONU que começou a atuar no Haiti em 15 de março do mesmo ano com um mandato máximo de três meses, tendo como prioridades a ajuda humanitária, a restauração da paz e da estabilidade e o apoio ao processo político constitucional no Haiti (SOUZA NETO, 2010). O Brasil não enviou tropas a MIF, que foi substituída pela MINUSTAH em 1º de junho de 2004.

> sobre qualquer outra proposta que possa surgir sobre o tema em particular (SARDENBERG, 26/02/2004).

Notificado da queda de Aristide nas primeiras horas da madrugada de 29 de fevereiro de 2004, o governo brasileiro lançou, no mesmo dia, um Comunicado à imprensa a respeito da situação no Haiti em que afirmou o conhecimento sobre a partida do presidente Aristide e expressou a confiança em que a sociedade haitiana (todas as facções), com o apoio da comunidade internacional, conseguiria superar a crise dentro da ordem constitucional. Entretanto, o documento destacou a necessidade de que não sejam criados obstáculos à prestação de ajuda humanitária e toma uma postura contrária a qualquer tipo de golpe ao alertar para a importância de se evitar que elementos estranhos à democracia se prevaleçam da situação. Em conclusão, o Brasil expressou sua disposição de contribuir para os esforços em prol da estabilidade e da reconstrução democrática do Haiti, que em sua avaliação, exigirá um engajamento decidido e de longo prazo da comunidade internacional.

Diante dos últimos acontecimentos no Haiti, em março de 2004, já havia sido tomada a decisão brasileira de realizar uma contribuição substancial para uma eventual operação de paz da ONU que substituiria a MIF no Haiti (UZIEL, 2015), desde que essa fosse aprovada pelo Conselho de Segurança. Celso Amorim fornece alguns elementos interessantes para tentar entender a decisão brasileira, pelo menos a partir do discurso oficial[19]:

> O ano de 2004 foi também aquele em que o Brasil assumiu o comando da operação de paz no Haiti, a MINUSTAH. Em meus pronunciamentos, sempre fiz questão de dissociar a decisão de participar com o maior contingente do objetivo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança. Não nego que, na década anterior, algo dessa motivação tenha inspirado a retomada da presença brasileira em forças da ONU (especialmente Moçambique e Angola), embora outros fatores estivessem também presentes. Havia, no caso do Haiti, o desejo natural, acalentado no Ministério da Defesa, de manter o nível de atividades em operações de paz da ONU, após a saída das nossas tropas de Angola. A essa circunstância somava-se o fato de que o comando da força nos estava sendo oferecido. Em relação ao Haiti, nossa atitude de "não indiferença" deveu-se também a um natural crescimento da nossa presença na região e ao desejo de evitar que um "Estado falido" se instalasse no Caribe, com as previsíveis consequências para a segurança regional (inclusive em termos de narcotráfico) – bem como à intuição sobre as afinidades culturais e étnicas com o povo haitiano. No meu espírito, esses fatores pesaram mais do que algum cálculo derivado do desejo de "marcar pontos" para uma eventual reforma do Conselho (AMORIM, 2015, p. 329-330).

---

[19] Uma boa parcela das publicações sobre a participação brasileira na MINUSTAH, apesar de identificarem outros elementos motivadores da decisão brasileira de integrar a Missão da ONU, dão grande relevância para o fator da campanha brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Ricardo Seitenfus, por exemplo, afirma que: "Quando ambos, Jacques Chirac e George W. Bush solicitam a Luiz Inácio Lula da Silva que o Brasil assuma o comando militar da Minustah, imagina-se em Brasília que uma resposta positiva aumentaria as possibilidades de fazer com que Washington arrefecesse sua atitude [atual de oposição a pretensão brasileira]. (...) Embora não verbalize publicamente, o Brasil espera que sua ativa e preponderante participação na vertente militar da Minustah tenha como resultado aumentar as credenciais para integrar de maneira permanente o Conselho de Segurança das Nações Unidas" (SEITENFUS, 2014, p.120).

> Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões (AMORIM, 2004, p.1).

> O Brasil vinha tendo uma projeção internacional grande e aquela era uma oportunidade. Nós percebemos, creio eu, desde o início, que havia uma chance para uma ação de natureza diferente. Até então, na prática, as ações no Haiti haviam sido quase sempre comandadas por uma grande potência, normalmente os Estados Unidos. A França, evidentemente, esteve muito envolvida, embora de forma mais remota; o Canadá, até certo ponto também. Mas nunca um país da América Latina ou, mais especificamente da América do Sul havia estado à frente. A própria dificuldade que os Estados Unidos tinham, naquele momento, de se envolver militarmente na situação criava também oportunidades para que o Brasil e outros países da América do Sul participassem da força de paz (AMORIM, 2011, p.41).

Ao buscar explicar as motivações para a decisão brasileira de participar da MINUSTAH em 2004, levando em consideração o posicionamento da diplomacia brasileira sobre o Haiti na década de 1990, Ricardo Seitenfus afirma que, apesar da oposição que prevalecia no Itamaraty até então, a decisão foi tomada pela Presidência da República. Além disso, o autor alega que para vencer as reticências brasileiras foi proposto ao país assumir o comando da vertente militar da futura Missão (SEITENFUS, 2014). Por fim, Seitenfus explica que havia um distanciamento e desencanto por parte das forças que sustentavam política e ideologicamente os governos de centro-esquerda latino-americanos com o segundo mandato de Jean-Bertrand Aristide, devido à ruptura entre essas forças e o partido Fanmi Lavalas, em 2000, no âmbito do Foro de São Paulo (SEITENFUS, 2014).

Tomada a decisão, os representantes do Brasil nas Nações Unidas tentavam fazer com que o embasamento legal da futura Missão repousasse no Capítulo VI da Carta da ONU (SEITENFUS, 2014). Para isso, a diplomacia brasileira iniciou o processo de alçar o país ao centro do processo decisório quanto à crise no Haiti (FONTOURA & UZIEL, 2017), buscando assumir papel de protagonista nas discussões do tema (UZIEL, 2015).

Ainda que a iniciativa brasileira tenha deixado claro para os demais Estados e para o Secretariado da ONU que o país teria um papel central na formulação do mandato da nova missão de paz, era necessário, dentro do Conselho de Segurança, atuar diretamente na redação das decisões sobre a futura operação de paz no Haiti, cuja competência de iniciar propostas de texto havia sido atribuída naquele momento aos Estados Unidos - *lead country* ou *penholder* - (FONTOURA & UZIEL, 2017). Nesse sentido, o Brasil contava com dois fatores favoráveis que garantiriam a consideração dos demais países aos seus posicionamentos. Em primeiro lugar, havia interesse dos membros permanentes em cooperar com o Brasil para ter relações construtivas no Conselho de Segurança, visto que o país recém iniciara um novo mandato no

órgão para o biênio 2004-2005. Em segundo lugar, devido à sinalização de que poderia contribuir com tropas para a futura operação de paz no Haiti, aproximadamente 1200 militares, a cooperação brasileira tornava-se ainda mais desejável (FONTOURA & UZIEL, 2017).

Buscando ter capacidade de influenciar a redação do mandato da nova missão, o Brasil inseriu-se no recriado Grupo de Amigos do Haiti, organizado pelos EUA no momento da negociação do mandato da MINUSTAH e que, naquele momento, incluía também Canadá, Chile e França (os quatro contribuintes da MIF). Esse grupo reunia-se de modo informal para auxiliar na formulação das resoluções sobre a futura operação de paz no Haiti e, em geral, seus projetos de resolução eram aprovados com poucas modificações pelos membros do Conselho de Segurança (FONTOURA & UZIEL, 2017).

Além disso, tornou-se claro para o Brasil que seria extremamente importante realizar a articulação com outros países da América Latina que poderiam ter interesse em deslocar tropas para a futura operação de paz no Haiti e também com aqueles que não estivessem convencidos do sentido da presença da ONU no país caribenho (UZIEL, 2015). Deve-se ter em mente que tanto no contexto regional, quanto no doméstico, vários atores sustentavam a tese de que havia sido dado um golpe de estado no Haiti, de que o presidente Jean Bertrand Aristide havia deixado o país sob ameaça dos Estados Unidos e que a MINUSTAH seria uma ação do imperialismo, ao qual o governo brasileiro estaria servindo. No âmbito da CARICOM, seus membros afirmavam que preferiam ver a questão do Haiti sendo tratada na OEA e que o plano que haviam formulado de solução para a crise fosse levado em consideração. Igualmente, demonstravam insatisfação com o fato de que o tema passaria a ser tratado no Conselho de Segurança. Portanto, a diplomacia e o governo brasileiro tinham grande interesse em deixar claro que a nova operação de paz não era um acessório da política externa dos EUA e, por isso, desejavam superar os atritos na região e afastar qualquer acusação de violação da soberania do estado haitiano e autodeterminação de seu povo (FONTOURA & UZIEL, 2017).

> Nesse contexto, o Brasil engajou-se, em março e abril, em diálogo com os países da CARICOM, que se sentiam desconfortáveis com o que parecia uma ocupação de um de seus membros. Procurou dissociar a nova missão daquelas atuantes nos anos 1990, excessivamente associadas aos EUA e cujos mandatos não foram completados adequadamente. Por meio desses contatos, evitava-se que, dentro da própria região, surgissem focos de resistência política que acabariam deslegitimando a atuação das Nações Unidas. Outro elemento da mesma estratégia foi negociar com os demais membros do CSNU um papel relevante para a OEA, em parceria com a futura missão, o que fortalecia a percepção de uma presença determinante dos países americanos. No que concerne à articulação com outros possíveis contribuintes de tropas, foi feito de modo inicialmente informal e *ad hoc*, em Nova York, conforme novos interessados apareciam. Naquele momento, tratava-se de acertar pormenores operacionais e sincronizar o discurso sobre a cessão de tropas e os objetivos da missão. Ao longo do ano de 2004, seria consolidado gradativamente um mecanismo latino-americano de coordenação entre ministérios da Defesa e das Relações Exteriores dos contribuintes

> de tropas, dito originalmente Mecanismo 2X4 e evoluindo paulatinamente para 2X9, em 2007 (UZIEL, 2015, p.211).

Durante o processo negociador no Conselho de Segurança, havia uma convergência de interesses quanto à necessidade de enviar ao Haiti uma operação de paz, porém havia divergência quanto ao caráter de seu mandato. De um lado, Estados Unidos, Reino Unido e França preferiam um mandato que priorizava uma abordagem mais militarista e de curto prazo. Do outro lado, Brasil, Chile e Argentina apontavam a necessidade de introduzir no mandato elementos que privilegiassem a promoção do desenvolvimento e o combate às causas profundas da instabilidade haitiana, onde a segurança era apenas um dos aspectos. Nesse sentido, enquanto os membros permanentes do Conselho atuavam com base em seu incomparável peso militar e econômico, Brasil, Chile e Argentina, usavam os trunfos da contribuição com tropas e apoio regional para fortalecerem suas posições negociadoras (FONTOURA & UZIEL, 2017).

> A postura estadunidense refletia a experiência de Washington com o Haiti nos anos 1990 e a chamada "Doutrina Powell", de agir decisivamente, mas de se retirar com celeridade de cenários potencialmente complicados. O Brasil, por sua vez, interpretava a mesma experiência histórica da presença das Nações Unidas e a percebia pelo ângulo de um país em desenvolvimento, para o qual era patente que só uma força militar de nada ajudaria o Haiti e que a grande falha da década de 1990 fora ignorar o fortalecimento institucional e a promoção do desenvolvimento sustentável"(UZIEL, 2015, p. 212).

Para a política externa brasileira, o que estava em jogo não era um rejeição brasileira às operações de imposição da paz aprovadas pelo Conselho de Segurança sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, mas a sinalização política sobre a natureza da futura missão. Enquanto os Estados Unidos defendiam a inclusão no último parágrafo do preâmbulo da resolução de uma referência ao Capítulo VII, o que significava a preponderância de questões de segurança na missão e a autorização para o uso da força, o Brasil argumentava que a missão deveria funcionar sob a égide do capítulo VI. Para alcançar o consenso, se acordou, apesar da resistência dos EUA, que a menção ao Capítulo VII estaria restrita apenas ao parágrafo 7 da seção I do mandato, denominado *Secure and Stable Environment*. Destaco que durante o momento mais crítico da negociação, o Brasil deixou claro que as tropas, fundamentais para a existência da missão, só estariam disponíveis se houvesse um mandato politicamente aceitável e exequível (UZIEL, 2015).

Ademais, a diplomacia brasileira tentou introduzir no mandato da futura operação no Haiti o apoio à reconstrução e ao desenvolvimento do país, mas encontrou forte resistência tanto de países que preferiam o mandato de segurança, como os EUA, quanto do Secretariado e de países como a Federação Russa que argumentavam não compreender porque uma missão de paz deveria preocupar-se com questões de desenvolvimento (FONTOURA & UZIEL, 2017).

Como consequência, o mandato inicial da MINSUTAH incluiu poucas demandas brasileiras de apoio ao desenvolvimento, presentes no texto final da resolução apenas de modo diluído nos parágrafos 13, 14 e 15.

Em 30 de abril de 2004, o Brasil votou favorável a Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU que autorizava a criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) em substituição a MIF a partir de 1º de junho de 2004. Além de ter aceitado deslocar tropas para a MINUSTAH, o governo brasileiro também articulou para que militares brasileiros ocupassem posições no Estado-Maior da missão e que todos os Comandantes da Força (*Force Commanders*) da operação fossem brasileiros. Durante as negociações para o *Force Commander* da missão, ocupado por oficiais militares das Forças Armadas brasileiras durante os 13 anos em que a MINUSTAH atuou no Haiti, o governo brasileiro contou, para que seu desejo de assumir o cargo fosse garantido, com o desinteresse demonstrado pelos Estados Unidos em continuar ocupando um papel de destaque nas questões haitianas. Bastante desgastado internacionalmente devido à invasão unilateral do Iraque e preocupado com a pouca receptividade da sociedade haitiana à sua presença e com o seu envolvimento em guerras no Oriente Médio, os EUA buscaram incentivar que outros contribuintes com tropas ocupassem o posto.

Com a aprovação da criação da MINUSTAH pelo Conselho se Segurança da ONU e a conclusão da articulação política para que o Brasil enviasse um contingente de 1200 militares e comandasse a vertente militar da Operação, o processo decisório passou para o nível doméstico. Em 6 de maio de 2004, o Poder Executivo encaminhou para apreciação do Congresso Nacional, sob a forma da Mensagem Presidencial nº 205 de 2004 (MSC 205/2004), a Exposição de Motivos dos ministros das Relações Exteriores e Defesa (EMI 00121 MRE/MD de 4 de maio de 2004), relativa ao envio de tropas brasileiras para a Missão. A justificativa apresentada pelo documento era de que, tendo em vista que a decisão do Conselho de Segurança estava em consonância com a tradição brasileira e com as disposições constitucionais e representava contribuição legítima para uma solução da crise política e humanitária no Haiti, o Brasil não poderia deixar de contribuir com um contingente militar para a MINUSTAH. Além disso, a mensagem assinalava que a intensão de brasileira de contribuir para a Missão, não somente confirma o compromisso do Brasil com o multilateralismo e a solução pacífica de controvérsias, como também já se mostrou capaz de mobilizar diversos outros Estados latino-americanos em esforço conjunto para dar solução sustentável, pacífica, democrática e duradoura à situação do Haiti (EMI 00121 MRE/MD de 4 de maio de 2004).

Durante a tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, foram divergentes os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN). Enquanto a CCJC recomendou a aprovação da matéria, sob a justificativa da intenção brasileira de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e da melhoria das capacidades militares do Exército Brasileiro, a CREDN indicou a sua reprovação (OKADO, 2017). O parecer da CREDN foi justificado pelos seguintes elementos:

> (...) o Haiti não estava ligado à "área geopolítica de influência" do Brasil; a MINUSTAH estaria voltada pela segurança pública; a situação das tropas brasileiras era precária e poderia ser agravada com o emprego no Haiti; o deslocamento antecipado das tropas brasileiras em direção ao Haiti antes do consentimento do legislativo não seria um passo conveniente (OKADO, 2017, p.95)

A sessão legislativa da Câmara dos Deputados em que a Mensagem Presidencial foi apreciada também foi marcada por fortes divergências. Em seus argumentos, os deputados favoráveis à aprovação da matéria ressaltaram, entre outros fatores, a importância da Missão para a campanha brasileira pelo assento permanente no Conselho de Segurança, os êxitos das experiências anteriores do Brasil em operações de paz em países de língua portuguesa, a tradição brasileira mediadora e neutra, os investimentos nas forças armadas e na valorização dos militares e a solidariedade internacional para evitar um banho de sangue no Haiti (OKADO, 2017). Por sua vez, os deputados contrários argumentavam que a participação na MINUSTAH representava, uma subserviência do Brasil aos interesses dos Estados Unidos, a adoção de uma postura intervencionista do Brasil e a interferência em uma área de influência estadunidense. Apontavam também que a aprovação da matéria demonstrava a conveniência do estado brasileiro com o Golpe de Estado que havia sido dado no Haiti contra o presidente Aristide e com a movimentação prévia de tropas brasileiras sem a anuência do Congresso. Por fim, argumentavam que essa decisão poderia abrir um perigoso precedente para que as forças armadas atuem na segurança pública (OKADO, 2017).

Ao final da discussão a Mensagem Presidencial nº 205 de 2004 (MSC 205/2004) foi aprovada, no dia 13 de maio de 2004, na forma do Projeto de Decreto Legislativo 1280/2004 pela Câmara dos Deputados com 69,1% de votos favoráveis e 30,6% contrários, seguindo para a apreciação do Senado Federal. Segundo Okado:

> As divergências dos relatores se refletiram na votação da MSC 205/2004 e demonstraram um comportamento anômalo do legislativo em matéria de defesa nacional. Amorim Neto (2010) identificou que, entre 1999 e 2010, os projetos de lei referentes a esse assunto contaram com uma média de aprovação de 98,2% na Câmara dos Deputados. Para o autor, esse amplo consenso poderia ter dois significados: o primeiro deles é a convergência entre as posições do Poder Executivo e as dos partidos, e o segundo é a falta de posições do legislativo ou o seu desinteresse. O resultado da votação (...) demonstrou certo distanciamento das posições do Executivo,

> bem como o interesse e a apresentação de posições próprias dos parlamentares quanto ao envio de tropas brasileiras para o Haiti (OKADO, 2017, p.96).

No Senado Federal, a Mensagem Presidencial nº 205 de 2004 (MSC 205/2004) tramitou apenas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) antes de ir ao Plenário para votação. Durante o debate da matéria na CRE, os senadores da oposição argumentaram que só souberam da missão, e da possível participação do Brasil, por meio das reportagens veiculadas pela mídia. Afirmavam também que o *ad referendum* do Congresso Nacional é um instrumento imprescindível para o aprimoramento da democracia, sistema de governo cuja expressão máxima de poder encontra-se na sociedade. Por sua vez, os senadores da base governista, buscaram mostrar que a missão era de paz, ou seja, que ela não tomaria o partido de nenhum grupo no Haiti, pois estaria sob a égide da ONU. O entendimento dos senadores governistas era o de que queremos neste momento, que se façam eleições no Haiti, para que a democracia seja restabelecida (GONÇALVES, 2011). Para eles, se o Congresso Nacional não aprovasse o envio das tropas, poderia ocorrer uma situação desfavorável à imagem do Brasil (GONÇALVES, 2011). Ao final da discussão da matéria, o parecer a CRE recomendou a aprovação da matéria, sob o mérito de que afora as questões humanitárias, no que concerne à diretriz histórica da política externa brasileira de busca de maior inserção internacional, o envio de mais 1.200 militares brasileiros para integrar a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) consolidará a presença diplomática brasileira no Caribe, região com a qual mantemos relações de baixa intensidade.

Assim como ocorreu durante a votação na Câmara dos Deputados, a sessão legislativa do Senado Federal, de 19 de maio de 2004, em que foi votada a Mensagem Presidencial nº 205 de 2004 (MSC 205/2004), também foi marcada por um intenso debate. Os senadores contrários à aprovação do envio de tropas brasileiras para a MINUSTAH apresentaram, principalmente, a argumentação que ficou conhecida pela referência a música de Caetano Veloso e Gilberto Gil que diz: O Haiti é aqui. Perguntaram como o Brasil, onde não conseguimos policiar e garantir segurança nos grandes centros urbanos (a favela da rocinha foi recorrentemente citada como exemplo), resolveria o problema do Haiti. Afirmava-se que o Brasil precisaria das suas forças armadas nos grandes centros, nas favelas e na Amazônia para coibir o tráfico de armas, de drogas, a pirataria e estabelecer a soberania nacional.

Além disso, foram mobilizados os seguintes argumentos pelos senadores contrários à aprovação durante a discussão: para se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU era mais importante ser um país de primeiro mundo do que participar da Operação de Paz da ONU no Haiti; a decisão já foi tomada pelo presidente, e até a oposição está impedida

de desaprová-la sob a pena de consequência negativa para o conceito e a imagem não apenas do presidente, mas do país; o Haiti não é responsabilidade brasileira, mas da França que o colonizou no passado e dos EUA, que o coloniza atualmente; as tropas brasileiras que vão ao Haiti irão legitimar um golpe e o imperialismo americano; a ideia de que o Brasil ganhará prestígio internacional com a participação na MINUSTAH é falsa; o Brasil não deve ser uma potência militar ofensiva com vocação para dominação colonial e subimperial na América Latina, mas se formular como uma potência de tamanho intermediário, pacífica, que não tem a menor opção pela guerra; o ressarcimento da ONU não é total e acarretará despesas extras do orçamento nacional e o envio de tropas para o Haiti não é prioridade; há diferença entre a participação brasileira no Timor Leste, que seria meritório, e a ida ao Haiti, que seria desnecessária; se o Brasil deseja assumir uma posição humanitária no Haiti que mande médicos, ambulância e medicamentos ao invés de militares; o Congresso Nacional não pode estar a reboque da Presidência da República que confunde a sua pessoa com a figura do Estado.

Por sua vez, os deputados contrários justificaram seu voto baseado nos seguintes argumentos: a missão tinha o objetivo de defesa dos direitos humanos daqueles que sofreram a consequência da luta armada que se desenvolveu no Haiti, e de criação de instituições que facilitem o desenvolvimento econômico e social no país caribenho; a participação na missão do Haiti não tem relação com o pleito brasileiro ao Conselho de Segurança da ONU; o Brasil deve ter responsabilidade com os povos, com a estabilidade democrática e a paz e com o desenvolvimento econômico da região; é muito melhor que a ONU atue nas políticas de paz na América Latina do que ocorra uma intervenção americana; é um gesto de solidariedade, de respeito aos valores democráticos, de compromisso democrático e de humanismo; a iniciativa brasileira está sendo acompanhada por diversos governos de países da América Latina e do Caribe que desejarão participar caso o Brasil participe; o ressarcimento parcial dos equipamentos das tropas brasileiras que servirão no Haiti serão patrimônio das Forças Armadas Brasileira; o Brasil não vai cooperar com o Haiti para realizar uma missão de interesse da França ou dos EUA de imposição de regime; não cabe qualquer tipo de comparação com o que ocorreu no Iraque, não haverá ocupação; era importante atender a um pedido da ONU.

Ao final da discussão a matéria foi aprovada na forma do Projeto de Decreto Legislativo 568/2004 pelo Senado Federal com 38 votos favoráveis e 10 votos contrários. Foi aprovado também a organização de uma Comissão do Senado brasileiro para visitar o Haiti em julho de 2004.

3.2 **A participação brasileira na MINSUTAH**

3.2.1 O planejamento da vertente militar da atuação brasileira

Apesar de, simbolicamente, o marco inicial da participação brasileira na MINUSTAH ser a chegada das primeiras tropas do primeiro Contingente Brasileiro ao Haiti, em 29 de maio de 2004, deve-se levar em consideração o trabalho de planejamento anterior a esse desdobramento. Desde os primeiros meses de 2004, havia sido estabelecido um diálogo entre o Comandante do Exército Brasileiro e o Comandante do Comando do Sul dos Estados Unidos com o objetivo de oferecer ao Ministérios da Defesa e ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil uma consciência situacional[20] dentro daquilo que pudesse ser cumprido pelo Exército Brasileiro, ao menos no que se referisse às demandas terrestres, em termos operacionais e logísticos (VIEIRA NETO, 2017).

Em março de 2004, o Ministérios da Defesa organizou uma missão das três forças armadas brasileiras de reconhecimento ao Haiti, por aproximadamente duas semanas, para contatos com os comandos da *Multinacional Interim Force* e levantamento da logística necessária para a participação brasileira na missão (VIEIRA NETO, 2017). Dessa missão, resultou um Levantamento Estratégico de Área (LEA) que ofereceu dados que serviram como base para o planejamento do MD, no que se refere à definição, à composição e ao valor da tropa a ser enviada e também em relação à projeção do desdobramento de forças adequado para o emprego segundo as demandas do novo ambiente operacional (VIEIRA NETO, 2017).

Além disso, por inciativa do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, a equipe de planejamento da participação brasileira na MINUSTAH se debruçou sobre os registros históricos da Força Armada Interamericana do Brasil que integrou a Força Interamericana de Paz na República Dominicana em 1965, de modo que a organização inicial do contingente militar brasileiro se assemelhou à estrutura que foi desdobrada na República Dominicana (VIEIRA NETO, 2017).

---

[20] Consiste na percepção precisa e atualizada do ambiente operacional no qual se atuará e no reconhecimento da importância de cada elemento percebido em relação à missão atribuída. Quanto mais acurada a percepção que se tem da realidade, melhor a consciência situacional.

3.2.2 O planejamento da cooperação brasileira

Para o planejamento das políticas de cooperação internacional ao desenvolvimento que seriam realizadas no Haiti, o Brasil se fez representar na Conferência de Doadores de Washington realizada em julho de 2004. Esta, representou o primeiro passo, entre os Estados nacionais, para o planejamento, a coordenação e a execução das políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Haiti a partir da MINUSTAH[21].

Durante a Conferência, a delegação brasileira afirmou que, devido ao fato do estado brasileiro não ser um doador líquido de recursos para o desenvolvimento nos termos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (assim definida pelo CAD da OCDE), o país ofereceria, de maneira não impositiva e em estreita coordenação como o governo haitiano, cooperação técnica internacional ao Haiti (VALLER FILHO, 2007). Igualmente, o Brasil firmou o seu compromisso de cooperação técnica em 3 dos 4 eixos[22] delineados pelo Quadro de Cooperação Interina (*Interim Cooperation Framework* - ICF)[23]: Fortalecimento da Governança Política e Promoção do Diálogo Nacional; Promoção e Recuperação Econômica; e Melhoramento do Acesso aos Serviços Básicos (VALLER FILHO, 2007).

A seleção dos itens dentro de cada eixo para os quais o Brasil cooperaria tomou como base: temas e áreas em que o país possuía ampla expertise; o acervo de projetos de cooperação técnica já implementados em outros países; e a capacidade de articulação institucional com os Ministérios setoriais e com organizações parceiras tradicionais do MRE (VALLER FILHO, 2007). Desse modo, do eixo de Fortalecimento da Governança Política e Promoção do Diálogo Nacional, a representação brasileira se comprometeu com o item Processo Eleitoral, uma vez que o Brasil detém ampla experiência em organização de eleições especialmente nos processos de utilização de urnas eletrônicas, organização e alistamento. Do eixo Promoção e Recuperação Econômica, a delegação brasileira assumiu compromisso com os itens: eletricidade, estradas e transportes, agricultura, proteção ambiental. Já do eixo Melhoramento do Acesso aos Serviços Básicos, as autoridades brasileiras se comprometeram com os itens: ajuda humanitária de

---

[21] Este foi em si um fato inusitado para um país como o Brasil, que não se apresenta no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento como um "doador", nem aceita oficialmente a alcunha de "doador emergente". Participar dessa conferência, ao lado dos EUA, França, Venezuela, Banco Mundial, PNUD, por exemplo, denotou a relevância estratégica que o Haiti passou a ocupar nas agendas da cooperação brasileira.

[22] Não cooperando com o Eixo Fortalecimento da Governança Econômica e Desenvolvimento Institucional.

[23] "Em março de 2004, o Governo transitório e os países doadores se reuniriam em Nova York e iniciariam o processo de elaboração do Quadro de Cooperação Interina (*Interim Cooperation Framework* – ICF). Este representou, portanto, o primeiro e essencial passo para a ação de ajuda internacional destinada à superação da crise e dos efeitos do subdesenvolvimento no país" (VALLER FILHO, 2007)

emergência e reabilitação pós-desastre, água e saneamento, saúde e nutrição, educação, juventude e esportes, segurança alimentar, urbanização de favelas, manejo de resíduos sólidos, criação de redes de proteção sociais.

Além disso, para o planejamento de suas políticas de Cooperação no Haiti, o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), organizou, coordenou e enviou a Porto Príncipe, em agosto de 2004, uma Missão Multidisciplinar composta por representantes de diversos ministérios, órgãos do governo, instituição e entidades brasileiras, que eram especialistas nas seguintes áreas: agricultura; saúde; saneamento; justiça; defesa civil; infraestrutura; educação; esportes; e desenvolvimento social.

Contanto com o apoio do governo transitório do Haiti, que designou através do seu Ministério de Relações Exteriores e da sua embaixada em Brasília, representantes dos ministérios e instituições de seu país para se articularem com os integrantes da missão brasileira, foi traçado, de modo conjunto, a metodologia de trabalho a ser adotada, e foram realizadas reuniões temáticas por áreas técnicas, o que contribuiu para que a tomada de decisões fosse realizada em curto espaço de tempo (VALLER FILHO, 2007). Ao final do trabalho da Missão, foram identificadas as seguintes áreas e projetos propícios para a cooperação:

> 1- com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, projetos de tratamento de água e poços artesianos;
>
> 2- com o Ministério da Saúde, programa de vacinação em massa e capacitação no combate à malária e tuberculose;
>
> 3- com o Ministério do Desenvolvimento Social, o inovador programa de cisternas para assegurar a pequena agricultura familiar;
>
> 4- com a EMBRAPA, projeto de beneficiamento de frutas tropicais e de mandioca, processamento de castanha de caju, incremento da produção de goiabada e rapadura, difusão de tecnologias de manejo de solo e melhoria do padrão dos cultivares;
>
> 5- com o Ministério dos Transportes, recuperação de estradas e pontes;
>
> 6- com o Ministério das Cidades, projeto para estruturação da falida rede de transporte público urbano;
>
> 7- com o Ministério da Integração Nacional, projeto para a organização de rede comunitária de defesa civil, sistema de coleta de lixo e limpeza urbana;
>
> 8- com o Ministério Público da União, projeto para reestruturar o Poder Judiciário e organizar o sistema de cartórios; e
>
> 9- com a Infraero, projeto para capacitação em administração e gestão aeroportuária (VALLER FILHO, 2007, p.185).

3.2.3 A composição das tropas brasileiras e desdobramento inicial

Em 22 de maio de 2004, chegou ao Haiti o primeiro grupo de nove oficiais brasileiros da Marinha e do Exército designados para compor o Estado-Maior da Força Militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Imediatamente, três oficiais desse grupo passaram a integrar um Estado-Maior interino, composto por militares da Canadá, Chile, EUA, França e Uruguai, e ativado naquele dia para acompanhar a chegada dos contingentes militares da Operação e facilitar e acelerar a transição com a Força Interina Multinacional (BRAGA, 2017).

Em 29 de maio de 2004, as primeiras tropas brasileiras para integrar 1º Contingente Brasileiro (CONTBRAS) da MINUSTAH chegaram ao país caribenho. Após a chegada das demais tropas brasileiras na semana seguinte, o CONTBRAS estava completo e somava um efetivo total de 1.200 militares, comandados pelo General-de-brigada Américo Salvador de Oliveira. Mais especificamente, o 1º Contingente Brasileiro era composto pelo Batalhão de Infantaria de Força de Paz (*Brazilian Battalion* – BRABATT), com 949 militares, pelo Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais-Haiti (GptOpFuzNav-Haiti), com 250 militares, e por 1 militar da Força Aérea Brasileira para atuar no transporte aerologístico. Dentro da divisão das áreas de responsabilidade entre as tropas dos países que participavam da MINSUTAH, a previsão inicial de desdobramento para as tropas brasileiras era a capital Porto Príncipe. Porém, devido à demora na chegada dos demais contingentes internacionais[24], o 1º Contingente Brasileiro foi, durante considerável período de tempo, a única força a atuar em Porto Príncipe (BRAGA, 2017) e ainda teve, em um primeiro momento, que se distribuir por outras sete bases fora da capital (VIEIRA NETO, 2017).

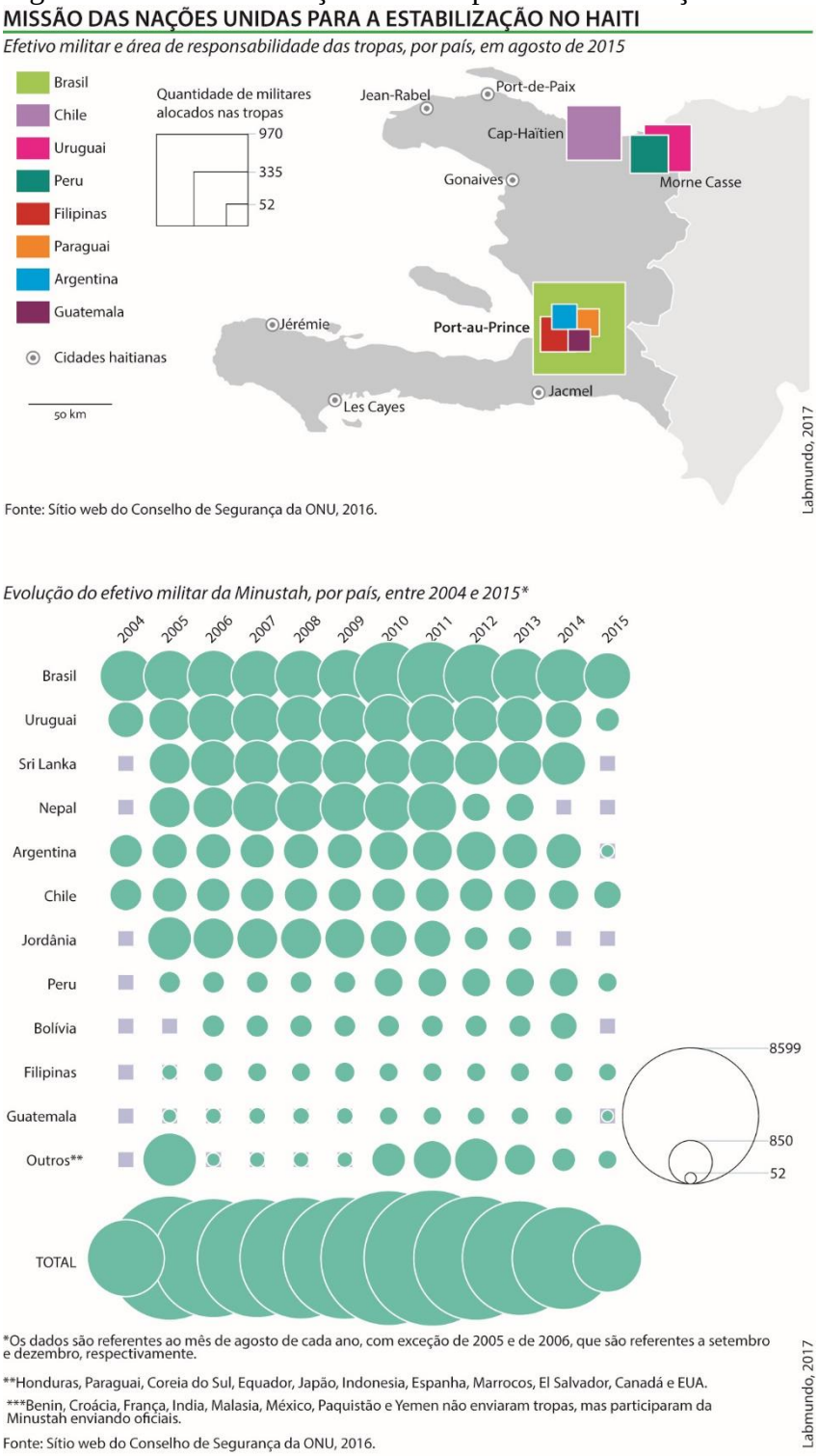
Somente no final de 2004 que as tropas brasileiras, a partir do 2º Contingente, puderam então se desdobrar apenas na capital (VIEIRA NETO, 2017). A partir de 2005, contingentes de outros países foram desdobrados para Porto-Príncipe, dividindo com o Brasil aquela área de responsabilidade (BRAGA, 2017). Ainda em 2005, o Contingente Brasileiro foi reestruturado e passou a contar com um Batalhão de Engenharia (BRAENGCOY), que em seu primeiro contingente esteve sob o Comando do Tenente-Coronel João Maurício da Rocha Silva. A partir

[24] Quando a MINUSTAH substituiu a MIF em 1º de junho de 2004, o efetivo da Missão era 20% do efetivo total de 6.700 militares autorizados no mandato. Em setembro havia apenas 2.800 militares. Em novembro, 4.000 militares. Em janeiro 6.000 militares. Em abril de 2005, 6.250 militares (PEREIRA, 2005). Destaca-se que o efetivo máximo autorizado não foi atingido durante o primeiro ano da MINUSTAH. A demora tanto das Nações Unidas para obter tropas de outros países membros para a Missão, quanto dos demais países para cumprir com a quantidade de tropas acordada, motivou muitas críticas do governo brasileiro.

de 2008, militares estrangeiros passaram a integrar o CONTBRAS, somando um total de 424 estrangeiros entre 2008 e 2017. Entre 2010 e 2012, o Contingente Brasileiro também foi reestruturado devido à necessidade de auxiliar nos imediatos pós-terremoto de janeiro de 2010 e passou a contar com um 2º Batalhão de Infantaria de Força de Paz (Brazilian Battalion – BRABATT 2).

Ao longo dos 13 anos de participação brasileira na MINUSTAH, aproximadamente 37.000 militares das Forças Armadas do Brasil (213 mulheres) foram deslocados através de 26 contingentes para o país caribenho para compor a Missão, representando o maior deslocamento de tropas brasileiras para fora do país desde a Guerra do Paraguai. Destaco que o Brasil foi o maior contribuinte com tropas durante toda a Missão.

Figura 6 - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti



Fonte: SOARES DE LIMA et al., 2017.

Tabela 3 - Composição dos contingentes brasileiros da MINUSTAH

COMPOSIÇÃO DOS CONTINGENTES BRASILEIROS DA MINUSTAH

Militares brasileiros deslocados para a MINUSTAH, por contingente, comando militar de origem e força entre 2004 e 2017

Contingente	Ano	Comando Militar	Marinha	Força Aérea	Exército
1º CONTBRAS	2004	Sul	250	1	949
2º CONTBRAS	2004	Sudeste	250	1	949
3º CONTBRAS	2005	Leste	225	1	974
4º CONTBRAS	2005	Sudeste	225	1	974
5º CONTBRAS	2006	Nordeste	225	1	972
6º CONTBRAS	2006	Planalto / Oeste	225	1	971
7º CONTBRAS	2007	Sul	225	1	971
8º CONTBRAS	2007	Leste	225	1	971
9º CONTBRAS	2008	Amazônia	225	1	972
10º CONTBRAS	2008	Nordeste	219	1	1044
11º CONTBRAS	2009	Sudeste	219	1	1041
12º CONTBRAS	2010	Sul / Sudeste / Leste / Nordeste	309	2	1855
13º CONTBRAS	2010	Sul / Planalto / Oeste	309	2	1853
14º CONTBRAS	2011	Sul / Nordeste	302	30	1826
15º CONTBRAS	2011	Sudeste / Amazônia	302	30	1834
16º CONTBRAS	2012	Sul / Planalto	249	30	1599
17º CONTBRAS	2012	Leste / Nordeste	249	30	1599
18º CONTBRAS	2013	Oeste	244	34	1106
19º CONTBRAS	2013	Nordeste	244	34	1138
20º CONTBRAS	2014	Norte	244	34	1065
21º CONTBRAS	2014	Sul	244	34	1065
22º CONTBRAS	2015	Leste	181	4	785
23º CONTBRAS	2015	Sul	181	4	785
23º CONTBRAS	2016	Sul	181	4	785
24º CONTBRAS	2016	Planalto	181	4	785
25º CONTBRAS	2016	Nordeste	181	30	756
26º CONTBRAS	2017	Sudeste	181	30	759

Fonte: Elaboração própria com base em Sitio Web do Portal Brasileiro de Dados Abertos, 2017.

Labmundo, 2017

Fonte: O autor, 2017.

Além da contribuição com tropas e com oficiais no Estado-Maior da MINUSTAH, generais das forças armadas brasileiras também ocuparam o posto de *Force Commander* durante os 13 anos da Missão[25]. Deve-se mencionar que essa foi a primeira, e até hoje a única vez, em que apenas um país ocupou durante toda uma operação de paz das Nações Unidas o posto de *Force Commander*.

[25] O posto de *Force Commander* da MINUSTAH foi ocupado por militares estrangeiros apenas de forma interina devido a morte de dois *Force Commanders* efetivos da Missão, o General Urano Teixeira da Matta Bacellar, que foi encontrado morto em seu quarto de hotel em Porto Príncipe, e o General José Luiz Jaborandy Junior, que faleceu durante um voo entre Miami e Manaus no dia 30 de Agosto de 2015.

Tabela 4 – Force Commanders da MINUSTAH

FORCE COMMANDERS DA MINUSTAH

Relação dos Force Commanders da MINUSTAH, 2004-2017

	Comandantes do Componente Militar da MINUSTAH	De:	Até:	Nacionalidade	Posto
1º	Augusto Heleno Ribeiro Pereira	janeiro, 2004	agosto, 2005	Brasileiro	General de Divisão
2º	Urano Teixeira da Matta Bacellar	setembro, 2005	janeiro, 2006	Brasileiro	General de Divisão
3º	Eduardo Aldunate Herman (Interino)*	janeiro, 2006	janeiro, 2006	Chileno	General
4º	José Elito Carvalho Siqueira	janeiro, 2006	janeiro, 2007	Brasileiro	General de Brigada
5º	Carlos Alberto dos Santos Cruz	janeiro, 2007	abril, 2009	Brasileiro	General de Divisão
6º	Floriano Peixoto Vieira Neto	abril, 2009	março, 2010	Brasileiro	General de Divisão
7º	Luiz Guilherme Paul Cruz	março, 2010	março, 2011	Brasileiro	General de Divisão
8º	Luiz Eduardo Ramos Batista Pereira	março, 2011	março, 2012	Brasileiro	General de Divisão
9º	Fernando Rodrigues Goulart	março, 2012	março, 2013	Brasileiro	General de Divisão
10º	Edson Leal Pujol	março, 2013	março, 2014	Brasileiro	General de Brigada
11º	José Luiz Jaborandy Junior	março, 2014	agosto, 2015	Brasileiro	General de Brigada
12º	Jorge Peña Leiva (Interino)**	setembro, 2015	outubro, 2015	Chileno	General
13º	Ajax Porto Pinheiro	outubro, 2015	outubro, 2017	Brasileiro	General de Divisão

* Eduardo Aldunate Herman assumiu o comando militar da MINUSTAH interinamente em função do suicídio do General Urano Teixeira da Matta Bacellar ocorrida no dia 07 de janeiro de 2006.
** José Luiz Jaborandy Junior faleceu durante um voo entre Miami e Manaus no dia 30 de agosto de 2015.

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Sitio Web do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU, 2017.

Labmundo, 2017

Fonte: O autor, 2017.

3.2.4 A atuação das tropas brasileiras

A atuação das tropas brasileiras na MINUSTAH passou por diferentes momentos ao longo dos 13 anos da Missão. Entre junho de 2004 e junho 2005, era o objetivo político estratégico da MINUSTAH garantir a manutenção de um ambiente seguro e estável, assim como a realização das eleições parlamentar e presidencial no Haiti em outubro e novembro de 2005, respectivamente, para substituir ao governo do presidente interino Boniface Alexandre e do primeiro ministro interino Gerard Latortue e revestir de legitimidade eleitoral as autoridades vencedoras do processo. As principais tarefas designadas ao contingente brasileiro ao longo do primeiro ano da Missão foram:

> • Prover segurança nas principais cidades e suas cercanias;
> • Proteger instalações vitais;
> • Prover segurança ao longo das principais rodovias;
> • Impedir o engajamento de grupos armados em atos violentos;
> • Proteger o acesso à infraestrutura humanitária;
> • Apoiar a Polícia Nacional do Haiti (PNH) e a Polícia da ONU (UNPOL) no controle de distúrbios civis e de violência organizada;
> • Realizar ações de desarmamento em coordenação com a UNPOL e com a PNH;
> • Monitorar os principais pontos de passagem na fronteira;
> • Prover proteção às instalações humanitárias do governo e da ONU;
> • Garantir a segurança e a liberdade de movimento do pessoal da ONU e seus afiliados;
> • Proteger, na máxima extensão possível, civis sob iminente ameaça de violência; e
> • Monitorar o ambiente de segurança e da garantia da lei e da ordem, atuando preemptivamente para prevenir e impedir a escalada de ameaças à segurança" (BRAGA, 2017, p.38).

Nesse sentido, ao longo do primeiro ano, o contingente brasileiro desenvolveu as seguintes atividades:

> • Patrulhas diurnas e noturnas, a pé, motorizadas e mecanizadas - em todas as cidades, as patrulhas fizeram parte da rotina de todos os contingentes. Somente até abril de 2005, mais de oito mil patrulhas já haviam sido realizadas pela Forca Militar da MINUSTAH.
> • Escolta e segurança de comboios de ajuda humanitária - a pobreza extrema e a existência de grupos armados representavam grave ameaça a distribuição de ajuda humanitária aos mais necessitados. Assim, a Forca Militar foi empregada na proteção do deslocamento de comboios com ajuda humanitária por todo o território haitiano.
> • Proteção aproximada de autoridades, incluindo a segurança pessoal do Primeiro Ministro e a segurança do Palácio Presidencial, além da proteção de visitantes ilustres - durante o primeiro ano da MINUSTAH, um elevado número de chefes de Estado e outras autoridades visitaram a missão, incluindo os Presidentes de Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Peru, o Primeiro-Ministro do Canada e o Secretário de Estado dos EUA.
> • Segurança de instalações consideradas sensíveis pelo governo do Haiti ou pela MINUSTAH, incluindo o porto e o Conselho Eleitoral Provisório (CEP).
> • Segurança de grandes eventos, como o jogo de futebol Brasil x Haiti e o carnaval haitiano.
> • Pontos de bloqueio, pontos fortes e pontos de controle.
> • Controle, acompanhamento e proteção de manifestações populares - as manifestações populares são tradição do povo haitiano. Entretanto, demonstrações pacificas podem, em poucos instantes, desencadear atos de violência. A Forca Militar acompanhou de perto e protegeu o direito de livre expressão nas principais cidades do Haiti.
> • Ajuda humanitária - a Forca Militar atuou diretamente na distribuição de ajuda humanitária, contribuindo para melhorar as condições de vida da população.
> • Operações conjuntas com a PNH e com a UNPOL, incluindo pontos de controle e patrulhas.
> • Ações humanitárias em emergências - os sistemas de defesa civil haitianos são praticamente inexistentes, assim a Forca Militar atuou nas principais emergências, como incêndios e enchentes. O grande destaque, durante o primeiro ano da missão, foi a atuação após a tempestade tropical Jeanne, que alagou a cidade de Gonaives. Nos anos subsequentes, a atuação emergencial e direta na resposta aos seguidos desastres naturais se tornaria uma das mais significativas marcas da missão.
> • Negociação para evitar conflitos - a Forca Militar atuou intensamente nas negociações com os principais líderes dos diversos movimentos, de modo a evitar conflitos durante as demonstrações e nas principais datas populares.
> • Recuperação de prédios públicos ocupados ilegalmente pelos ex-militares.
> • Operações militares de grande envergadura, em terreno urbano, contra gangues armadas que atuavam nos bairros populares (BRAGA, 2017, p.39).

Entretanto, houve inúmeras dificuldades durante a realização dessas atividades. Em primeiro lugar, as dificuldades estavam relacionadas ao efetivo da própria MINUSTAH. Além da demora da ONU e dos países que se comprometeram à enviar tropas para garantirem que a Missão contasse com o seu efetivo militar total e operasse conforme havia sido previsto, outro problema era que o efetivo militar disponível para trabalha na rua se mostrava incompatível com os problemas de Porto Príncipe (PEREIRA, 2005)[26]. Em segundo lugar, a Polícia Nacional

[26] A Resolução 1608, de 22 de junho de 2005, do Conselho de Segurança da ONU, "manteve as grandes metas e aumentou o efetivo da Missão, com mais 750 militares para o contingente, criando, assim um novo setor em Porto Príncipe chefiado pelo General para que o *Force Commander* tivesse mais liberdade para atuar no resto do país. Esse novo setor não deixa de estar subordinado ao *Force Commander*, mas possui um General responsável pelo

Haitiana (PNH) encontrava-se totalmente desestruturada, sem efetivo e era incapaz de agregar algum tipo de contribuição efetiva (VIEIRA NETO, 2017). Ademais, a liderança da PNH deixou claro que não iria submeter-se ao *modus operandi* da força de paz, ou seja, em seu entendimento, a PNH continuaria a operar como sempre fez[27] (BRAGA, 2017). Em terceiro lugar, as dificuldades relacionavam-se com a baixa credibilidade da Missão perante a população haitiana[28]. Em quarto lugar, havia uma dificuldade de definição das partes em conflito ou grupos opostos, no sentido que a ONU considera em uma missão típica para o estabelecimento de um acordo de paz, e existiam grupos adversos de diferentes categorias, inclusive ex-militares (VIEIRA NETO, 2017). Em quinto lugar, era incipiente e precária a infraestrutura do país, afetando, fundamentalmente, a circulação, o recebimento de meios externos e as comunicações (VIEIRA NETO, 2017). Em sexto lugar, as dificuldades estavam relacionadas com a própria preparação dos primeiros contingentes brasileiros que se valeram, durante um longo período de preparação nas possíveis Forças de Paz, de experiências diferentes da do Haiti, o que denotava inexperiência das tropas brasileiras em operar sob o Capítulo VII da Carta da ONU (PEREIRA, 2005).

Em último lugar, "os conflitos entre o comando da força e a administração foram constantes durante o primeiro ano da missão (...) [gerando] demanda diplomática formal do Brasil junto à ONU, que resultou na substituição do então chefe da administração da missão" (BRAGA, 2017, p.40). Havia um embate de interpretações do Mandato da MINUSTAH, que refletia a polêmica existente no interior do Conselho de Segurança da ONU iniciada desde o

---

cuidado e pelo apoio a Porto Príncipe. Esse novo segmento era constituído por um Quartel General com 50 militares e 250 novos policiais (PEREIRA, 2005, p.18).

[27] "Os conflitos entre a missão e a PNH atingiram seu clímax em fevereiro de 2005, no aniversário da queda de Aristide, quando unidades da PNH dispararam contra uma manifestação pacífica que era acompanhada de perto por tropas do contingente brasileiro e por correspondentes da mídia local e internacional. Tal situação, além de ter provocado a morte de manifestantes, colocou em risco a própria integridade física das tropas, que ficaram na linha de fogo da PNH. Apesar da direção da PNH ter insistido na versão de que os manifestantes estariam armados, a presença da mídia e da própria MINUSTAH não deixava dúvidas de que a PNH havia deliberadamente atacado uma manifestação pacífica. Como resultado do incidente, o Representante Especial do Secretário Geral (SRSG), Juan Gabriel Valdés, condenou publicamente a atuação da PNH, declarando em entrevista ao jornal Miami Herald, que, se tal situação se repetisse, ele não hesitaria em determinar que a MINUSTAH disparasse contra a PNH. Em seguida, movimentos de distensão do governo e da MINUSTAH contribuíram para atenuar a crise e manter o relacionamento em níveis aceitáveis. Na realidade, a situação só melhoraria em meados de 2005, quando o Diretor Geral da PNH foi finalmente exonerado, sendo substituído por um novo diretor que passou a mostrar maior disposição em colaborar com a missão" (BRAGA, 2017, p.41)

[28] Para quebrar essa resistência inicial da população haitiana, que possuía grande paixão pelo futebol e idolatria pela seleção brasileira de futebol e seus craques, o governo brasileiro organizou em agosto de 2004, em Porto Príncipe, uma partida amistosa entre as Seleções do Brasil e do Haiti que foi denominada de Jogo da Paz. Durante o deslocamento para o estádio, "os jogadores brasileiros, entre eles Ronaldo e Ronaldinho, cruzaram a capital haitiana em blindados da Missão de Paz das Nações Unidas (MINUSTAH), que se moviam cercados pela população local. (...) O objetivo esperado com a realização do Jogo da Paz foi alcançado: a imagem que o Governo e a população haitianos tinham do Brasil e, particularmente, dos militares brasileiros no Haiti, mudou positivamente" (RESENDE, 2010, p.36).

momento da redação da Resolução que aprovou a Missão, e trazia graves consequências para o desenvolvimento da Operação de Paz.

O *Force Commander*, o General Augusto Heleno Ribeiro, optou pela condução de operações pontuais contra alvos claramente definidos, de modo a minimizar os danos à população civil (BRAGA, 2017). Ele defendia que era fundamental desarmar os grupos ilegais, compreendendo, porém, que se deveria usar a força somente quando necessário e que era preciso impedir o seu uso indiscriminado (PEREIRA, 2005). Em sua visão, era extremamente importante que a Missão buscasse sempre o apoio da população local, através de projetos sociais e econômicos e do fornecimento de ajuda humanitária, e que, na medida do possível, desse preferência a outros tipos de estratégia, como a negociação, ao uso da força (PEREIRA, 2005). Nota-se que essa estratégia foi coerente com o discurso diplomático brasileiro que defende a importância da conjugação entre as dimensões da segurança e do desenvolvimento na atuação brasileira em operações de paz da ONU.

Por sua vez, o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), apoiado pelos Estados Unidos, Canadá e França, pressionavam o *Force Commander* para utilizar a força (PEREIRA, 2005) e embora publicamente não se opusessem à estratégia brasileira, demonstravam ceticismo (SEITENFUS, 2014), acreditavam que o componente militar da Missão não deveria se envolver diretamente no fornecimento de ajuda humanitária, dedicando-se exclusivamente às tarefas de segurança (BRAGA, 2017). Além disso, os países doadores, Estados Unidos, Canadá e França e União Europeia, condicionavam qualquer investimento em projetos socioeconômicos no Haiti à garantia de uma situação de tranquilidade absoluta na área de segurança (PEREIRA, 2005; SEITENFUS, 2014). Por sua vez, Rússia e China, em menor medida, apoiavam no Conselho de Segurança a MINUSTAH com a condição de que essa se enquadrasse nos parâmetros estabelecidos pelo Capítulo VII da Carta da ONU e nesse sentido, a Rússia ameaçava utilizar seu poder veto na próxima renovação do mandato da Missão (SEITENFUS, 2014).

A partir dos últimos meses de 2004, registou-se um aumento da sensação de insegurança em toda capital Porto Príncipe. Os casos de sequestros passaram a ser recorrentes. Cresceram e se fortaleceram as redes organizadas para cometer delitos comuns e também para cometer crimes com vínculos políticos, especialmente contra autoridades eleitorais. Os grupos armados passaram a controlar territórios nas periferias da capital, como *Cité Soleil* e *Bel Air*, e impediam a entrada da Polícia Nacional Haitiana. Em fevereiro de 2005, houve uma invasão de um dos principais presídios do Haiti, a *Prision Civile*, também conhecida como *Pénitentier National*, em Porto Príncipe, que proporcionou a fuga de 481 presos.

Em resposta, houve uma intensificação das operações envolvendo o uso da força letal por parte do contingente brasileiro da MINUSTAH, a partir do final de 2004, como forma de combater a onda de violência na capital e buscar garantir um clima seguro para a realização do processo eleitoral. O 2º Contingente Brasileiro decidiu ocupar os fundos do Palácio Nacional, posição centralizada na cidade, e o Forte Nacional, no coração de *Bel Air*, e transformar essas suas posições em bases de combate para os setores mais centrais na cidade (MIRANDA, 2017). Essas operações eram seguidas Ações Cívico-Sociais (Acisos) e tinham como objetivo "trazer outros setores da MINUSTAH para o local, como o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e o *Civil Affairs*, e mesmo a PNH, o que acabou não ocorrendo naquele momento, mas serviu principalmente de base para as ações contra os *chimères* do bairro" (MIRANDA, 2017, p.53).

Como consequência das situações enfrentadas pelos dois primeiros contingentes brasileiros no início da Missão, foram realizadas modificações substanciais no treinamento dos contingentes seguintes e nas estruturas existentes até então para a formação das tropas brasileiras deslocadas para operações de paz da ONU[29]. Em dezembro de 2004, foi criado um Centro de Instrução voltado para o treinamento em operações de paz no Rio de Janeiro que, a partir de fevereiro de 2005, começou a operar plenamente ministrando instruções e controlando o preparo do 3º Contingente Brasileiro (RAMIRES TEIXEIRA, 2017). Em 23 de fevereiro de 2005, o Exército Brasileiro criou oficialmente por meio da Portaria do Comandante do Exército nº 090 o Centro de Instruções de Operações de Paz (CI Op Paz) e em 1º de março teve início as atividades de treinamento dos contingentes brasileiros nas estruturas do CI Op Paz (RAMIRES TEIXEIRA, 2017). Para a preparação das tropas brasileiras, "foi estabelecido o primeiro Programa Padrão (PP) de instrução, editando, fundamentalmente, uma revisão da experiência brasileira nos idos de 1965, quando do desdobramento do Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana (FAIBRAS)" (RAMIRES TEIXEIRA, 2017, p.28). Esses eventos registraram uma mudança radical na forma como o Exército passou a preparar as tropas brasileiras enviadas para operações de paz da ONU (RAMIRES TEIXEIRA, 2017).

[29] Destaco que em 2004 já haviam ocorrido modificações para a preparação do 2º Contingente Brasileiro. "Em 2004, o EPMP voltou a ser realizado de forma presencial, em Brasília, dessa vez sob a responsabilidade do CPAEB/COTER. Naquele momento, era intenção do 3º Subchefe do EME a criação de uma Brigada Forca de Paz, com base no Grupamento de Unidades Escola (9ª Brigada de Infantaria Motorizada), com um Centro de Instrução em seus quadros. O 57º Batalhão de Infantaria Motorizado - Regimento Escola de Infantaria (REI), foi a Unidade escolhida como embrionária para implementar a iniciativa. Ainda em 2004, antes mesmo da criação oficial da Brigada Força de Paz, o REI iniciou seus exercícios de operações de paz, participando ativamente do preparo do 2º Contingente da Brigada Haiti, em cooperação com o Centro de Avaliação do Adestramento do Exército (CAAdEx)" (RAMIRES TEIXEIRA, 2017, p.26).

Em junho de 2005, teve início uma onda de sequestros em Porto Príncipe[30], acompanhada de ataques a estabelecimentos comerciais e industriais que criaram uma sensação de desestabilização da cidade. Havia também uma campanha nas rádios, jornais, com faixas nas ruas e adesivos nos carros contra a atuação da MINUSTAH e contra o *Force Commander* brasileiro Heleno Ribeiro (PEREIRA, 2005). O *Fanmi Lavalas* afirmava que não haveria eleições no Haiti sem Aristide. Haviam grupos armados que ameaçavam de morte pessoas que obtivessem o título de eleitor. Com efeito, as autoridades locais, da MINUSTAH e das Nações Unidas tinham dúvidas quanto às condições de segurança para a realização de eleições previstas em dois turnos para outubro, novembro e dezembro e ainda não havia consenso no âmbito do Conselho de Segurança da ONU no que se refere a extensão do mandato da Missão (MIRANDA, 2017).

Com a substituição do 2º pelo 3º Contingente Brasileiro, cujas tropas vinham do Comando Militar do Leste (agrupamento militar que reúne o estado do Rio de Janeiro), a partir de junho de 2005, tem início um novo momento da atuação brasileira na MINUSTAH que durou até 2007. Nessa nova etapa os contingentes brasileiros atuaram nas principais periferias de Porto Príncipe com base na estratégia de *Pacificação*: *Bel Air*, a partir de junho de 2005, *Cité Militaire*, a partir de 2006, e *Cité Soleil*, a partir de 2007. As operações das tropas brasileiras foram planejadas e conduzidas com base na doutrina das operações contra forças irregulares em ambiente urbano e a experiência que o Regimento Escola de Infantaria das Forças Armadas brasileiras reuniu durante sua intervenção na República Dominicana voltava a ser aplicada pela mesma unidade agora integrando o contingente brasileiro da MINUSTAH (MIRANDA, 2017). Esse novo momento foi marcado por intensos enfrentamentos e pela autorização para o uso da força letal de modo antecipado por parte das tropas brasileiras contra os grupos armados que controlavam esses territórios de forma alinhada com as regras de engajamento de operações de paz da ONU com mandato sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

As atuações dos Contingentes Brasileiros *Bel Air*, *Cité Militaire* e *Cité Soleil* eram divididas em duas fases estratégicas: Em primeiro lugar, buscava-se a zona de ação e posteriormente visava-se a estabilização (MIRANDA, 2017). Na fase de segurança, foram realizadas operações de cerco, investimento sobre bases conhecidas e vasculhamento da área cercada com o objetivo de reduzir o poder de combate dos grupos armados, desarticular os grupos organizados e liberar vias dentro da área de operação (MIRANDA, 2017). Devido a

[30] Essa modalidade de crime se transforma em verdadeira indústria ao longo do segundo semestre de 2005 (SEITENFUS, 2014).

distância da base de combate do local onde se davam os enfrentamentos e ao fato de que com a saída das tropas da área após as operações, os grupos armados retornavam, foram criados os Pontos Fortes em imóveis da área, preferencialmente, nos mesmos imóveis ocupados anteriormente pelos grupos que mantinham o controle das zonas (MIRANDA, 2017). Por meio dos Pontos Fortes as tropas estabeleciam operações em todas as direções, estabeleciam postos de observação e tinham condições de defender-se de ataques dos grupos armados e de projetar poder e cumprir outras missões (MIRANDA, 2017). O batalhão de engenharia dava apoio ao combate através da desobstrução e asfaltamento de vias, fechamento de fossos criados para impedir o deslocamento dos veículos, remoção de barricadas e realização de obras nas bases (MIRANDA, 2017). Ao final das operações ocorriam ações cívico-sociais (ACISO) unilaterais do batalhão e também em coordenação ou cooperação com a polícia haitiana e da ONU e agências civis, com o objetivo de reduzir a resistência e desconfiança da população local.

Nessas ações, a resistência dos grupos armados foi intensa, especialmente durante os cercos, gerando troca de tiros entre as partes em áreas de circulação de população civil (MIRANDA, 2017). Houve um número significativo de civis feridos e mortos e a MINUSTAH foi fortemente criticada pelo uso desproporcional de força, inclusive de força letal, e também pela realização de prisões de cidadãos haitianos sem a presença da Polícia Nacional Haitiana.

Quando se avaliava que a segurança na área havia sido obtida, tinha início a fase de estabilização. Essa nova etapa tinha por objetivo seguir com a presença permanente nos bairros, por meio do prosseguimento das operações de cerco e vasculhamento e também da ocupação permanente dos Pontos Fortes e dos postos de observação e da realização de patrulhas e postos de bloqueios e controle de vias urbanas empregando integrantes da Polícia Nacional Haitiana (MIRANDA, 2017). Foram realizados cadastramentos da população local. Buscava-se também o retorno gradativo dos civis, especialmente órgãos civis da ONU, organizações governamentais e não-governamentais e iniciativa privada, que eram atraídos por meio de visitas agendadas e convites, para atuarem junto à população local nas áreas de educação, saúde, esporte, retirada de lixo e saneamento básico (MIRANDA, 2017). Portanto, as operações militares eram combinadas com a atuação das organizações civis e da Polícia Nacional Haitiana nesse momento. O batalhão de engenharia também atuava através de ACISOS removendo lixos, entulhos das ruas, realizando pequenas obras e desenvolvendo ações de purificação de água. Eram utilizadas viaturas com alto-falantes não só nos bairros periféricos como no centro da capital solicitando a colaboração da população local. Por fim, foi incentivado o contato dos militares com as lideranças civis através de reuniões e realizadas atividades de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) (MIRANDA, 2017).

Em agosto de 2005, as autoridades da MINUSTAH e das Nações Unidas, juntamente ao governo interino haitiano, optaram por adiar as eleições parlamentares e presidenciais previstas em dois turnos para outubro, novembro e dezembro, para uma nova data a ser determinada em dezembro. As eleições haitianas ainda seriam adiadas mais quatro vezes ao longo de 2005 até que, finalmente, fosse realizada em janeiro de 2006. Durante o processo eleitoral de janeiro, o contingente brasileiro foi empregado nos locais de votação e apuração, no transporte de urnas e em operações de patrulhamento, visando garantir um clima de segurança para a realização das eleições. Entretanto, a MINUSTAH, de modo geral, e o comando brasileiro, em particular, foram duramente criticados pelo Relatório Final da Missão Internacional de Investigação e Solidariedade com o Haiti por não planejarem ações para proteger a segurança dos militantes políticos durante a campanha eleitoral, o que gerou restrição para a realização de campanhas em alguns lugares de Porto Príncipe, principalmente naqueles controlados por grupos armados (WANSETTO, 2007).

Com a posse de René Préval como presidente eleito do Haiti em maio de 2006 e com a avaliação por parte do *Force Commander* de que em março de 2007 a Missão tinha retomado todo o território haitiano, tem início um novo momento da atuação das tropas brasileira na MINUSTAH que durou até 12 de janeiro de 2010.

Nessa fase o Conselho de Segurança da ONU reconfigurou a atuação da MINUSTAH no aspecto da Segurança e recomendou, por meio da Resolução 1702, de 15 de agosto de 2006, e da Resolução 1780, de outubro de 2007, que a vertente militar da Missão ampliasse a sua atuação na prevenção de crimes, especialmente a violência gerada por grupos armados e os casos de sequestro (SOUZA NETO, 2012). Solicitou também seu engajasse conjuntamente com o governo haitiano no combate ao tráfico de drogas, armas e à atividades ilegais no país. Pedia também o fornecimento de apoio ao governo haitiano para a realização do controle e fiscalização das fronteiras. Por fim, pediu o fornecimento de apoio ao governo haitiano para a realização do controle e fiscalização das fronteiras. Nesse sentido, os contingentes brasileiros aturam no período para manter a estabilidade e segurança alcançada pelas operações nos anos anteriores, principalmente em *Cité Soleil*, (MENDONÇA, 2017) e atuaram mais fortemente no combate à ilegalidade especialmente às gangues armadas, a indústria do sequestro e ao tráfico de drogas em Porto Príncipe. Destaca-se que nesse novo momento os contingentes brasileiros foram fortemente beneficiados pelo serviço de inteligência do Joint Mission Analysis Center (JMAC), criado em 2005, que coletava informações para a Missão por meio de informantes entre a população local (SOUZA NETO, 2012), gerando reduções nos enfrentamentos entre as

tropas da MINUSTAH e os grupos armados quando da realização de operações para a prisão de seus membros.

A partir da segunda metade de 2008, foram iniciados debates no âmbito das Nações Unidas sobre o futuro da MINUSTAH que sinalizavam, diante dos resultados obtidos até então, para a necessidade de, após a garantia da realização das eleições presidenciais previstas para fevereiro de 2010, iniciar um processo de desengajamento progressivo da Missão a partir de 2011. Essa reconfiguração levaria a redução de seu componente militar a partir do estabelecimento de uma força local capaz de garantir a segurança e o funcionamento das instituições (SOUZA NETO, 2012). Para a ONU seria necessário nesse novo momento focalizar nas seguintes metas: diálogo político e eleições, extensão da autoridade estatal, segurança e estabilidade, direitos humanos e desenvolvimento econômico e social (SOUZA NETO, 2012). Essas expectativas com relação ao futuro da MINUSTAH foram fortalecidas pela realização das eleições para a substituição de 1/3 das cadeiras do Senado em abril de 2009 e pela declaração do *Force Commander* da Missão, em dezembro de 2009, de que a situação de segurança no Haiti estava estabilizada.

Entretanto, a destruição provocada pelo terremoto de 7,0 graus na escala Richter que afetou o Haiti em 12 de janeiro de 2010, fez com que essa estratégia tivesse que ser revista. O saldo da tragédia ambiental era de 200 mil mortos entre a população haitiana e 85 mortos e 15 desaparecidos entre funcionários e tropas da MINUSTAH, ONU e ONGs (sendo 18 militares brasileiros). A catástrofe agravou a fragilidade estatal e da economia haitiana, comprometendo significativamente o quadro de estabilização apresentado pelas autoridades da MINSUTAH na área de segurança e de reconstrução estatal até então. Em torno de 4.500 presidiários (529 condenados de alta periculosidade) fugiram ou foram soltos nos momentos seguintes ao terremoto (PINHEIRO, 2011) e diversas instalações do governo haitiano (incluindo o Palácio Nacional e 13 Ministérios), da MINUSTAH (incluindo o Quartel General da Missão, o Campo Charlie, e bases militares) e da ONU (incluindo o Hotel Christopher usado por suas autoridades) foram destruídas ou danificadas.

Com o terremoto de 12 de janeiro de 2010, tem início um novo momento da atuação das tropas brasileira na MINUSTAH que durou até 2014. Em conformidade com a Resolução 1908, de 19 de janeiro de 2010, do Conselho de Segurança da ONU, que autorizava o aumento do efetivo militar da Missão, o Congresso Nacional brasileiro aprovou o aumento das tropas do contingente brasileiro em quase duas vezes, desdobrando um 2º Batalhão de Infantaria de Força de Paz (*Brazilian Battalion* – BRABATT 2) a partir do 12º CONTBRAS. O terremoto modificou as funções do contingente brasileiro que, nessa nova fase, passaram a combinar as

missões de segurança com as de ajuda humanitária para garantir a pronta resposta[31]. Havia a preocupação também de que, no momento em que os olhos do mundo estavam voltados para o Haiti, a tropa brasileira permanecesse relevante diante da chegada diária das tropas dos exércitos de países que não compunham a Missão, especialmente dos Estados Unidos, Canadá, França e Itália (PINHEIRO, 2011). Portanto, foi feito um acordo para que as tropas que não compunham a MINUSTAH ficassem responsáveis pela ajuda humanitária, enquanto as tropas da Missão atuariam tanto nessa frente quanto na de segurança. Além disso, era necessário que as Forças Armadas brasileiras realizassem o desdobramento das tropas adicionais no menor tempo possível, demonstrando sua capacidade de resposta imediata para atender a um chamado internacional (VIEIRA NETO, 2017). Nesse sentido, no dia 4 de fevereiro, 23 dias após o terremoto, todo o componente brasileiro já se encontrava em solo haitiano (PINHEIRO, 2011), o que causou uma impressão de alto impacto junto as Nações Unidas, a opinião pública e aos demais estados nacionais (VIEIRA NETO, 2017).

Para as missões de ajuda humanitária, inicialmente o contingente brasileiro foi empregado em providências fundamentais, como de socorro à vítimas na rua, remoção de entulhos, tratamento e distribuição de água, limpeza das vias de circulação da capital, retiradas de corpos de escombros e das ruas[32] e o preparo de locais para o sepultamento coletivo, mediante orientação da Cruz Vermelha Internacional, por questão de saúde pública (VIEIRA NETO, 2017). A Força Aérea Brasileira estruturou um Hospital de Campanha e levou a Unidade Celular de Intendência para apoiar o atendimento às vítimas. Além disso, nos 6 meses que se sucederam ao terremoto, foram realizados 219 voos da FAB, que levaram em torno de 1.900 toneladas de donativos arrecadados a partir de uma campanha nacional promovida pelo estado brasileiro, que eram loteados na sede do Batalhão brasileiro. Para a distribuição dos donativos, foram estabelecidos 3 processos (PINHEIRO, 2011), diante das dificuldades de se realizar a distribuição da mesma maneira como esta era realizada nos períodos anteriores[33]. O primeiro processo de distribuição, foi o deslocamento das tropas para o depósito de alimentos

---

[31] Segundo o General Ajax Porto Pinheiro, ex-*Force Commander* da MINUSTAH, "Os processos até então adotados pelos contingentes que nos antecederam não se aplicavam mais ao novo cenário que se desenhava no Haiti" (PINHEIRO, 2011).

[32] Segundo Ricardo Seitenfus, as operações de resgate eram marcadas pela discriminação entre as vítimas. "Havia, contudo, uma decisão precisa: os socorros seriam designados, em primeiro lugar, ao regate dos numerosos estrangeiros prisioneiros sob os escombros. Todos os países – sem exceção – direcionaram sua ajuda aos locais onde supostamente encontravam-se seus cidadãos" (SEITENFUS, 2014).

[33] "Não era mais possível, naquela situação, distribuir gêneros empregando 30 ou 40 homens e tentando organizar filas como antes. Não era mais viável colocar nossos soldados para fazer brincadeiras com crianças e realizar ações à semelhança das Ações Cívico-Sociais realizadas no Brasil. Lidávamos com uma população abalada, ainda em estado de choque, que necessitava desesperadamente acreditar em alguém, em alguma instituição" (PINHEIRO, 2011).

do Programa Mundial de Alimentos (MPA) para escoltar os caminhões com donativos até os locais de distribuição previamente reconhecidos e, em cada um desses pontos, realizar a distribuição e a segurança (PINHEIRO, 2011). O segundo, resumia-se na entrega, na própria base do Batalhão brasileira, dos alimentos, medicamentos, barracas e água arrecadados no Brasil para 220 entidades (ONGs, creches, hospitais, orfanatos, etc.) cadastradas pela Seção de Assuntos Civis (PINHEIRO, 2011). O terceiro processo de distribuição, era denominado Operação Papai Noel. Essas ações consistiam em preparar em torno de 300 cestas básicas com os donativos arrecadados no Brasil e distribuí-los as 21 horas em locais previamente reconhecidos de sua zona de ação (de forma rotativa), evitando a formação de grandes aglomerações e assegurando maior justiça na entrega das doações (PINHEIRO, 2011).

No âmbito das missões de segurança, as operações tinham como objetivo capturar os indivíduos que haviam fugido das prisões e das delegacias de polícia, evitar a reorganização dos grupos armados e evitar o recrudescimento da violência no Haiti à níveis similares ao dos anos iniciais da MINUSTAH. Nesse sentido, as operações militares foram mais uma vez fortemente favorecidas pelo serviço de inteligência do *Joint Mission Analysis Center* (JMAC) e pela contribuição da população local ao sistema de "disque-denúncia". Aplicando o princípio de Guerra de MASSAS, a fórmula adotada pelo contingente brasileiro foi de "sufocar" a Área Operacional de Responsabilidade com incremento de operações, conjuntas ou não, de cerco e vasculhamento com emprego de blindados e intenso patrulhamento (PINHEIRO, 2011). Essas operações eram realizadas três vezes na semana e com duração de meia jornada cada uma (PINHEIRO, 2011).

A partir de 2013, isto é, do 18º CONTBRAS, é dissolvido o BRABATT 2, gerando uma significativa redução do contingente brasileiro, que voltou a apresentar uma composição próxima aquela que iniciou a Missão. A decisão brasileira estava em conformidade com a Resolução 2070, de 12 de outubro de 2012, do Conselho de Segurança que autoriza a primeira redução do efetivo militar da MINUSTAH após o terremoto.

A realização das eleições haitianas de 2011, otimismo com relação ao processo eleitoral previsto para 2015 e a avaliação por parte das autoridades políticas e militares da MINUSTAH de que o ambiente de segurança deteriorado pelo terremoto havia sido reconstruído, levaram o Conselho de Segurança a autorizar, por meio da Resolução 2243, de 14 de outubro de 2015, o início do processo de desmobilização da MINSUTAH. Nesse sentido, o contingente brasileiro passou a contar com um efetivo total de 970 militares que se manteve até o final da Missão em outubro de 2017.

Nessa última fase, os militares brasileiros estiveram focados na manutenção do ambiente de segurança em Porto Príncipe, em prover segurança para a realização das eleições previstas para 2015, mas que foram realizadas em 2016, e atuaram nos esforços emergenciais quando o Haiti foi atingido pelo Furacão Mathew[34], em outubro de 2016, e pelo Furacão Irma[35], em setembro de 2017. Em 31 de agosto, durante cerimônia realizada na sede do BRABATT, em Porto Príncipe, no Haiti, foi oficialmente encerrada a participação das tropas brasileiras na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. Na prática, a MINUSTAH permanece ativa até 15 de outubro, quando será substituída pela Minuhjusth (Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti), que permanecerá no Haiti até 2018.

3.2.5 Cooperação brasileira para o Haiti ao longo da MINUSTAH

Entre 2004 e 2009, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi a responsável pela coordenação geral dos programas e projetos de cooperação brasileiros no Haiti ao longo da sua participação na MUNUSTAH. Para a execução desses projetos, a ABC contou com outros órgãos públicos e instituições brasileiras responsáveis por fontes complementares de cooperação internacional, como, por exemplo: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), Ministérios e Secretarias, universidades públicas brasileiras, organismos internacionais e organizações não governamentais, a exemplo, da ONG Viva Rio (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017).

De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação, entre 2004 e 2009, 44 projetos de cooperação brasileiros foram realizados no Haiti. Desses, 42 eram da modalidade bilateral e 2 da modalidade trilateral (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017). Deve-se levar em consideração que o Brasil também desenvolveu diversos projetos de cooperação triangular no Haiti conjuntamente com o *Development Assistance Committee* (DAC), organizações

[34] Os fuzileiros navais e o batalhão de engenharia do 24º Contingente foi encaminhado até a região do país que foi mais atingida e na qual diversas cidades estavam inundadas gerando grande quantidade de famílias desabrigadas.
[35] Os esforços emergenciais das tropas brasileiras em razão da passagem do Furacão Irma pelo norte do Haiti em setembro de 2017, ocorreram após o encerramento oficial da participação do Brasil na MINSUTAH e, portanto, foram autorizadas pelo Secretário Geral da ONU, mediante uma prorrogação excepcional das atividades de operações exclusivamente humanitárias até 17 de setembro.

multilaterais, o Fundo IBAS e outros países desenvolvidos (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017). Segundo o Relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento 2005-2009 (COBRADI 2005-2009), publicado pelo Instituo de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação, nesse período, a cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira no Haiti comtemplaram prioritariamente os seguintes setores: Agricultura e Segurança Alimentar; Meio Ambiente; Educação Profissional; Segurança Pública e Cidadania; Infraestrutura; e Saúde (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017).

> Tanto nos setores de agricultura quanto de segurança alimentar, as instituições públicas brasileiras desenvolveram estudos com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar no Haiti, principalmente através do desenvolvimento da cultura da mandioca, construção de cisternas para garantir o suprimento de água potável, elaboração de projetos para produção de verduras e legumes a fim de suprir a demanda local. No que se refere a educação profissionalizante e vocacional, o Brasil ofereceu bolsas de estudo para estudantes haitianos em universidades brasileiras, cursos de treinamento e atualização para bombeiros, capacitação de pessoal haitiano para desenvolver procedimentos de imunização e gerenciamento de vacinas. O governo brasileiro desenvolveu projetos de reflorestamento da área da Bacia de Mapou para reduzir os danos causados sistematicamente pelos furacões e inundações povocados pela alta taxa de precipitação da região[36] (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017, p.6).

Não obstante a Cooperação Técnica prestada, entre 2005 e 2009, o governo brasileiro também foi um provedor de ajuda humanitário ao Haiti.

> De acordo com o Relatório COBRADI (2005-2009), o Haiti recebeu 19,21% (R$ 29.840.307,15, aproximadamente US$ 21.000.000) dos recursos brasileiros de ajuda humanitária internacional. Durante esse período, o Haiti foi o segundo país, atrás apenas de Cuba, que recebeu 21,59% do montante destinado para cooperação humanitária[37] (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017, p. 6).

No pós-terremoto, o governo brasileiro participou, em março de 2010, da Conferência de Doadores Internacionais realizada em Nova Iorque para articular a ajuda internacional ao Haiti no pós-terremoto de janeiro de 2010. Ao fim do encontro, o governo brasileiro se comprometeu a doar ao Haiti entre 2010 e 2013, 163 milhões de dólares, o que colocou o Brasil

---

[36] In both agriculture and food security sectors, Brazilian public institutions developed studies aiming at the strengthening of family farming in Haiti, principally through the improvement of manioc production, the building of family water tanks that ensure potable water supply, the design of projects for producing green and leaf vegetables in order to supply the local demand. Concerning professional and vocational education, Brazil offered study grants for Haitians to study in Brazilian universities, fireman updating and training courses, capacity building of Haitian personnel for immunization procedures and the management of vaccines. The Brazilian government also carried out a project for reforesting the Mapou Bay area in order to reduce the damage systematically caused by hurricanes and flash floods provoked by region's high rainfall rate (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017, p.6).

[37] According to the COBRADI Report (2005-2009), Haiti received 19.21% (R$ 29,840,307.15, approximately US$ 21 million) of Brazilian international humanitarian resources. During this period, it was second only after Cuba, which received 21.59% of the total amount devoted to humanitarian cooperation (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017, p. 6).

no top-dez da lista de países doadores (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017). Destaca-se que o governo brasileiro priorizou em suas doações a dimensão social e produtiva do desenvolvimento, especialmente nas áreas de saúde, cultura, esporte, agricultura, alimentação e segurança, em relação a doar fundos para o orçamento do governo haitiano (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017).

A partir de 2010, as atividades de cooperação internacional para o desenvolvimento coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação no Haiti, passaram a contar com novos atores públicos e privados para a sua execução.

> No mínimo quatro ministérios estiveram dinamicamente engajados com a cooperação para o desenvolvimento brasileira no Haiti: Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Justiça e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Diversas agências federais (especialmente EMBRAPA, FIOCRUZ, IBGE), universidades púbicas (tais como a UFRRJ e UFRGS, UFSC), movimentos sociais (como o MST e a Pastoral da Criança), hospitais privados (Hospital Albert Einstein) e ONGs (Viva Rio e Olé Brasil) também estiveram envolvidas em diversas atividades brasileiras de cooperação para o desenvolvimento no Haiti[38] (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017, p.12).

Nessa nova fase, os principais setores comtemplados pelas políticas e projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira no Haiti foram saúde, agricultura, educação, segurança alimentar, infraestrutura, energia e segurança pública, especialmente através dos treinamentos para a Polícia Nacional Haitiana.

---

[38] At least four ministries have been very dynamically engaged with Brazil-Haiti development cooperation: the Ministry of Health, the Ministry of Education, the Ministry of Justice, and the Ministry of Social Development and Fight against Hunger. Several federal agencies (mainly EMBRAPA, FIOCRUZ, the Brazilian Institute of Geography and Statistics/IBGE), public universities (such as the Federal Rural University of Rio de Janeiro/UFRRJ, the Federal University of Rio Grande do Sul/UFRGS, and the Federal University of Santa Catarina/UFSC), social movements (such as the Landless Workers Movement, well-known as the *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*/MST; and the catholic Children's Mission, *Pastoral da Criança*), private hospitals (Albert Einstein Hospital in S. Paulo), and the non-governmental organizations (mainly *Viva Rio*, but also Olé Brasil) are also involved in several of Brazilian development cooperation activities in Haiti (MILANI, BARAN & MARTINS DA COSTA, 2017, p.12).

CONCLUSÃO

Essa dissertação se propôs a realizar um estudo de caso sobre a participação brasileira na MINUSTAH, entre 2004 e 2017 e, a partir disso, analisar em que medida o envolvimento nessa missão promoveu alterações nos padrões de engajamento do Brasil em mecanismos operacionais de resolução multilateral de conflitos nas últimas décadas.

No primeiro capítulo, a participação brasileira em operações de paz da ONU até o envolvimento do país na MINUSTAH, em junho de 2004, foi dividida para fins analíticos em três grandes fases. O primeiro momento tem como marco inicial a participação brasileira na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), criada em 21 de outubro de 1947 pela Resolução 109 (II) da Assembleia Geral, para monitorar a situação na fronteira da Grécia com a Albânia, Bulgária e Iugoslávia, pois, segundo relatório de uma Comissão de Investigação da ONU, esses países estariam intervindo na guerra civil grega. Em síntese, essa primeira fase foi caracterizada pelo entendimento por parte dos governos de que as operações de paz da ONU eram relevantes dentro do arcabouço que estruturava a política multilateral brasileira e também por uma preferência de participação em operações de paz por meio de contribuições individuais, ao invés do deslocamento de tropas armadas.

Esse trabalho considera que o encerramento da participação brasileira na Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas em Chipre (UNFICYP) e na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), ambas em 1967, representou, simultaneamente, o fim da primeira fase e o início da segunda fase do envolvimento brasileira em operações de paz da ONU que durou entre 1968 e 1988. Em termos gerais, esse segundo período foi marcado pelo afastamento do Brasil dos mecanismos institucionais e operacionais de segurança coletiva da ONU por praticamente duas décadas, devido a opção dos governos militares de não se envolver nas missões de paz das Nações Unidas, não concorrer aos mandatos para a ocupação de um assento não permanentes em seu Conselho de Segurança e de se retirar do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção de Paz da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1977. Ao longo da dissertação buscou-se demonstrar que essa decisão estava relacionada a consolidação de um consenso entre as elites brasileiras acerca dos seguintes pontos: i) a prioridade das Forças Armadas era atuar no âmbito da segurança nacional, combatendo os chamados inimigos internos do regime, ao invés de atuar no âmbito da segurança internacional, através da participação em Operações de Paz da ONU; ii) era necessário distanciar-se das Nações Unidas porque essa organização estaria contribuindo para o *congelamento do poder mundial*; iii) uma

eventual candidatura ao Conselho de Segurança poderia submeter o Brasil ao escrutínio internacional visto que o país vivia um regime de exceção, responsável por severas violações dos direitos humanos.

O envio de militares do Brasil em missões individuais para a Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I), em 1989, marcou o início da terceira fase da trajetória brasileira em operações de paz da ONU. Esse terceiro momento foi marcado i) pela priorização das contribuições individuais para as operações de paz da ONU, ao invés de contribuintes com tropas armadas; ii) pelo deslocamento de tropas brasileiras exclusivamente para operações de paz da ONU em países que eram antigas colônias portuguesas e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). iii) pela estreita observação do princípio de uso da força apenas para autodefesa ou defesa do mandato da missão nas participações das tropas brasileiras em operações de paz aprovadas com o mandato baseado no Capítulo VII da Carta da ONU.

Ademais, o primeiro capítulo descreveu a evolução dos aspectos político-normativos da participação brasileira em operações de paz da ONU e argumentou que essa participação ainda carece de uma maior institucionalização e do estabelecimento de normas e políticas que definam forma mais clara os critérios decisórios. Por fim, foi apresentado o processo de evolução no treinamento das tropas brasileiros deslocadas para operações de paz da ONU.

No segundo capítulo, foi apresentado um breve histórico acerca da vida política haitiana em seu processo de transição democrática pós-*duvalierista* e da natureza do conflito que marca profundamente os rumos dessa transição. Demonstrou-se que desde 1986 o Haiti vivencia situações de enorme instabilidade política decorrente da escalada de um conflito armado de baixa intensidade entre atores domésticos, com forte interferência de atores externos. Esses atores operam em um contexto de instabilidade permanente, disputando o controle do poder político do estado por fora dos canais institucionais regulares e procurando os meios para salvaguardar seus interesses.

Ademais, argumentou-se que o conflito haitiano está relacionado aos seguintes fatores de natureza histórica, socioeconômica, institucionais e relativos à dinâmica política haitiana: i) a atenção negativa do sistema internacional (alternância entre a ocupação de seu território por tropas estrangeiras e governos por ditadores apoiados por atores externos) da qual o Haiti foi objeto desde a sua independência, com forte impacto na vida política haitiana, marcada pela força como forma de exercício do poder e sem enraizamento da democracia na formação política, social e cultural do país; ii) a deterioração socioeconômica do Haiti, com significativas parcelas da população haitiana totalmente desassistidas do acesso às instituições, à justiça, às

políticas, aos bens e aos serviços públicos minimamente necessários para a vida no Haiti; iii) a debilidade estatal haitiana, com um estado de alcance limitado e profundamente dependente de ajuda externa, bastante centralizado e que carece de grande parte dos principais elementos funcionais de um ente estatal (instituições, regras do jogo, pesos e contrapesos, aparelhos e força pública, transparência e controle, orçamento) ou os possui de maneira muito precária; e iv) as agendas e as estratégias dos atores políticos domésticos e externos para o país. No que se refere aos atores doméstico a vida política haitiana encontra-se desde 1986 fortemente fragmentada e polarizada e inexiste um pacto de governabilidade entre as principais forças nacionais estipulando o respeito às regras do jogo democrático e propiciando o convívio entre elas. Além disso, as forças antidemocráticas (setores militares, organizações paramilitares e setores das elites locais) lançam mão da violência contra políticos e organizações populares e de golpes de estado contra governos democraticamente eleitos para evitar a democratização das instituições nacionais e a ampliação da participação política e do bem-estar da população, conservando, assim, seus interesses e privilégios. No que se refere aos atores externos, ao invés de lograr extinguir a interferência de outros Estados em sua vida política com o fim da ditadura *duvalierista*, o Estado haitiano continua sofrendo com a influência desses atores nos processos políticos internos de tomada de decisão. Além disso, destaca-se que as ONGs que operam no Haiti canalizam parte da assistência externa que chega ao Haiti.

Ainda no segundo capítulo, foi apresentado o processo de evolução das relações bilaterais brasileiras com a região caribenha, em geral, e com o Haiti, em particular. No que se refere às relações bilaterais com o Caribe, demonstrou-se que durante todo o século XIX e boa parte do século XX, as relações entre o Brasil e as nações caribenhas, apesar de pacíficas, foram pouquíssimo significativas e, em certos aspectos, irrelevantes. Identificou-se que essa baixa intensidade das relações bilaterais estava relacionada aos seguintes fatores: i) a priorização de relações com outros países e regiões por parte dos governos e caribenhos o que acabou resultando em uma atitude de negligência para com a sua agenda recíproca; ii) ao processo tardio de independência da maioria dos países caribenhos; iii) ao condicionamento do relacionamento brasileiro com o Caribe pelo seu relacionamento com os EUA que exerciam forte influência sobre a região devido a sua importância estratégica para a geopolítica de Washington durante a Guerra Fria. Igualmente, explicou-se que com o fim da ditadura civil-militar no Brasil, em 1985, e da Guerra Fria, em 1992, as relações brasileiras com a região caribenha, apesar de ter se mantido em baixa intensidade, passou a ter um caráter mais constante e próximo. Esse processo foi favorecido pelas seguintes iniciativas: i) a criação, em 1986, do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe,

conhecido como Grupo do Rio; ii) a participação do Brasil, na condição de país convidado, nas conferências de chefe de governo da Comunidade do Caribe (CARICOM), a partir de 1994; iii) a participação brasileira nas reuniões da Associação de Estados Caribenhos (AEC) no final década de 1990; iv) o contato permanente durante as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ao longo da segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000. Entretanto, afirmou-se que foi a partir da decisão brasileira de participar na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em junho de 2004, que as relações entre o Brasil e os estados do caribe sofreu uma profunda alteração e ganhou maior intensidade. A justificativa apresentada para essa modificação nas relações bilaterais do Brasil com a região caribenha foi de que a participação brasileira na MINUSTAH foi acompanhada pela busca de intensificar tanto a presença diplomática do Brasil no Caribe, por meio da abertura de embaixadas na região, quanto as relações bilaterais e multilaterais do Brasil com os estados caribenhos, através da ampliação e diversificação das relações comerciais, das políticas e projetos de cooperação e dos acordos bilaterais.

Por sua vez, no que se refere as relações bilaterais com o Haiti, demonstrou-se que essas seguiram o mesmo padrão das bilaterais do Brasil com as demais nações caribenhas ao longo do século XIX e XX e que a partir da participação brasileira na MINUSTAH, o Haiti tornou-se um dos principais destinos das políticas, dos acordos, projetos e investimentos brasileiros em cooperação internacional para o desenvolvimento. O segundo capítulo termina com a exposição do posicionamento brasileiro diante da a crise haitiana da década de 1990 que foi identificado como bastante coerente com os princípios constitucionais de não-intervenção e de solução pacífica de conflitos que orientam a política externa brasileira.

No terceiro capítulo, foi analisado o caso da participação brasileira na MINSUTAH. Na primeira parte do capitulo, argumentou-se que o Brasil não conseguiu frear totalmente as iniciativas das grandes potências de estabelecer um mandato de caráter fortemente coercitivo para uma operação de paz em um país latino-americano, porém, logrou introduzir no mandato da futura missão algumas de suas demandas referentes apoio à reconstrução e ao desenvolvimento do Haiti, utilizando do argumento de que as tropas brasileiras, fundamentais para a existência da operação, só estariam disponíveis se houvesse um mandato politicamente aceitável e exequível. Igualmente, demonstrou-se a falta de consenso do processo decisório doméstico que levou o Brasil a participar da MINUSTAH no momento da aprovação do envio de tropas no Congresso Nacional. Durante a tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, foram divergentes os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), sendo a primeira favorável

e a segunda contrária a aprovação da matéria, e a matéria foi aprovada com 69,1% de votos favoráveis e 30,6% contrários. Na votação do Senado Federal, a matéria foi aprovada com 38 votos favoráveis e 10 votos contrários.

Na segunda parte do terceiro capítulo foram descritos os principais aspectos do planejamento e da atuação da vertente militar da participação brasileira na MINUSTAH, assim como do planejamento e da execução das políticas cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil no Haiti. No que se refere a cooperação, argumentou-se que o Brasil, que não se apresenta no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento como um "doador", nem aceita oficialmente a alcunha de "doador emergente", inovou no planejamento das suas políticas ao participar ao lado dos EUA, França, Venezuela, Banco Mundial e PNUD da Conferência de Doadores de Washington em 2004. Analisado juntamente com a quantidade de projetos e de recursos ofertados pelo Brasil ao Haiti em sua política cooperação internacional para o desenvolvimento ao longo dos 13 anos da missão, esse fato denotou a relevância estratégica que o Haiti passou a ocupar nas agendas da cooperação brasileira.

No que se refere à atuação das tropas brasileiras, demonstrou-se que apesar da resistência inicial dos militares brasileiros para fazer o uso da força de acordo como as regras de engajamento do mandato que estavam baseadas no capítulo VII da Carta da ONU, conforme demandava o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), apoiado pelos Estados Unidos, Canadá e França, os militares brasileiros passaram a fazer o uso da força ofensiva, isto é, não apenas em autodefesa ou defesa do mandato, de forma mais intensa a partir do final de 2004 no momento da implementação das estratégias de pacificação de *Bel Air*, *Cité Militaire* e *Cité Soleil*. Entretanto, destacou-se que o uso da força pelos militares brasileiros em operações mais robustas ao longo da MINUSTAH foi implementado de modo conjugado com ações cívico sociais e projetos de impacto rápido com o objetivo de conquistar a confiança da população, diferenciando-se da maneira tradicional de empregar a força em operações de paz da ONU e demonstrando certa coerência com o discurso diplomático brasileiro que defende a importância da conjugação entre as dimensões da segurança e do desenvolvimento na atuação brasileira em operações de paz da ONU.

Ao analisar o caso da participação brasileira na MINUSTAH entre 2004 e 2017 à luz da hipótese que orienta esta dissertação, isto é, de que o envolvimento nessa missão representou um profundo ponto de inflexão na trajetória recente do país de participação em operações de paz da ONU, especialmente nos seguintes pontos: i) no padrão de deslocamento de tropas brasileiras; ii) no uso da força pelas tropas brasileiras; iii) no padrão de treinamento das tropas brasileiras. Pode-se afirmar que, com a participação na MINUSTAH, o Brasil rompe com

padrões que historicamente caracterizaram a sua trajetória em operações de paz das Nações Unidas e inaugura uma nova fase em seu engajamento país em processos multilaterais de resolução de conflitos armados, especialmente no que se refere aos seguintes pontos:

1) Ao padrão de deslocamento de tropas brasileiras para operações de paz da ONU, a partir da MINUSTAH, o Brasil deixa de ser um contribuinte com tropas apenas para operações de paz da ONU realizadas em países de língua portuguesa, conforme o padrão adotado desde de que o país voltou a participar dessas missões em 1989.

2) Ao uso da força pelas tropas brasileiras em operações de paz da ONU, não obstante a relutância dos militares e diplomatas brasileiros no período inicial da missão, a participação brasileira na MINUSTAH representou a primeira vez em que as tropas brasileiras receberam autorização da ONU e do próprio Brasil para fazer uso total do poder coercitivo do mandato de uma missão de capítulo VII.

3) Ao padrão de treinamento das tropas brasileiras deslocadas para operações de paz da ONU, as demandas geradas pelo processo de preparação de proximamente 37.500 militares brasileiros para participarem da MINUSTAH, possibilitou um salto qualitativo nas estruturas e no padrão de treinamento nacional voltado para a preparação dos militares brasileiros em operações de paz.

Apesar de ser possível afirmar que o envolvimento na MINUSTAH inaugura uma nova fase de engajamento do país em operações de paz da ONU, ainda não é possível identificar claramente quais são as principais características dessa nova fase. Nesse sentido, torna-se imprescindível que os pesquisadores brasileiros sigam estudando de forma aprofundada e em perspectiva comparada as demais operações de paz em que o Brasil passou a se envolver depois da MINUSTAH. Tais pesquisas poderiam ajudar a preencher essa lacuna que desafia a literatura existente no país sobre o engajamento brasileiro em processos multilaterais de resolução de conflitos armados.

Para isso, é importante que os estudos acadêmicos sobre a participação brasileira em operações de paz consigam superar algumas das suas principais tendências: o registro mais descritivo do que analítico e o emprego da metodologia do estudo de caso. A superação dessas duas características deveria permitir, igualmente, que o campo de estudos “resolução de conflitos” se robusteça do ponto de vista teórico no Brasil. Portanto, torna-se importante desenvolver ainda mais fortemente estudos de caráter analítico, assim como estudos comparativos, que busquem aprofundar as relações existentes não somente entre atuações brasileiras em diversas missões, como também entre o Brasil e outros países do Sul Geopolítico que são provedores de tropas para as operações de paz da ONU, a exemplo da África do Sul.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. A participação do Brasil em Missões de Paz. In: *Brasil em Missões de Paz*. Organizado por Sérgio Luiz Cruz Aguilar. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

_____. A participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. **BRASILIANA: Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n.2, mar., 2015.

ALLES, Leonardo. *A não indiferença na política externa brasileira: a maneira de intervir da diplomacia Lula da Silva*. Dissertação (Mestrado) – PPGRI-UFRGS, 2011.

AMORIM Neto, O. *"O papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento"*. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, Joao P. (orgs.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 435-448, 2010.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. Diplomacia, Estratégia. Política. Brasília: ano I, nº 1, out.-dez 2004, p. 41-48, 2004.

_____. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

_____. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.

_____. *A ONU aos setenta: reforma do Conselho de Segurança (apontamentos para um livro de memórias).* In: Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, Maria Luisa Escorel de Moraes e Eduardo Uziel (organizadores): O Brasil e as Nações Unidas : 70 anos. Brasília: FUNAG, 2015.

AVILA, Carlos Frederico Domínguez. *O Brasil e o Grão Caribe: Fundamental para uma Nova Agenda de Trabalho*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 30, no 3, setembro/dezembro 2008, 2008.

AYRES PINTO, Danielle Jacon. *Mediação de conflitos internacionais e a inserção política mundial do Brasil*. Dissertação de Mestrado: Universidade de Coimbra; Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), 2009.

BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul D. *Broadening the Base of United Nations Troop- and Police-Contributing Countries*. New York: International Peace Institute, 2012.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. *Os desafios iniciais da participação das Forças Armadas Brasileiras na MINUSTAH*. In: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2017.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. *Em nome da democracia. A OEA e a crise Haitiana – 1991-1994.* TESE CAE. Brasília: Instituto Rio Branco – FUNAG, 1998.

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

CASTOR, SUZY. *La transición haitiana: entre los peligros y la esperanza*. OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 8 no. 23 (abr 2008). Buenos Aires: CLACSO, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015.

FARIAS, Déborah Barros Leal. *O Brasil e a CARICOM*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 43, no 1 Brasília Jan./June 2000, 2000.

FONSECA JÚNIOR, G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONTOURA, Paulo R. C. Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 2005.

FONTOURA, Paulo Roberto C. T; UZIEL, Eduardo. *A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas*. In: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2017.

GONÇALVES, Israel Aparecido. *A repercussão pública da participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2011)*. Dissertação de Mestrado: Universidade Federal de São Carlos, 2011.

HAMANN, Eduarda. *A Força de uma Trajetória: O Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)*. Instituto Igarapé. Nota Estratégica 19. Outubro 2015, 2015.

KENKEL, Kai Michael. *South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper.* International Peacekeeping, 2010.

_____. *Interesses e identidade na participação do Brasil em Operações de Paz*. Revista tempo do mundo | rtm | v. 3 | n. 2 | ago. 2011. Brasília: IPEA, 2011.

_____. *Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force?*. Global Responsibility to Protect 4 (2012) 5–32, 2012.

_____. *Brazil as an International Security Actor*. In: Brazil Emerging in the Global Security Order. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2013a.

_____. *Brazil*. In: Alex J. Bellamy and Paul D. Williams (Org.). *Providing peacekeepers: the politics, challenges, and future of United Nations peacekeeping contributions*. Oxford: Oxford University Press, 2013b.

_____. *Are rising powers consistent or ambiguous foreign policy actors? Brazil, humanitarian intervention and the 'graduation dilemma'*. International Affairs 93: 3 (2017) 625–641, 2017.

LIBÉRATION. (2004). « *Il ne voulait pas partir. les Américains l'ont forcé* », 01/03/2004. Disponível em : http://www.liberation.fr/evenement/2004/03/01/il-ne-voulait-pas-partir-les-americains-l-ont-force_470723

MENDONÇA, Marcos Venicio. *Brasil no Haiti: um caso de sucesso*. In: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2017.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. *Atlas da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: EdUERJ; Buenos Aires: CLACSO, 2015.

_____. *Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implications*. Politikon: South African Journal of Political Studies, 42:1, 67-91, 2015.

MILANI, Carlos R. S.; BARAN, Katarzyna & MARTINS DA COSTA, Hugo Bras. *Brazil's Development Cooperation in Haiti since 2010: actors, interests and outcomes*. In: Cooperación Internacional en Haití: Tensiones y Lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México. Ciudad de México: Instituto Dr. José María Luis Mora & Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) **(No prelo),** 2017.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (2013). *Manual de Operações de Paz 2013*. Brasília: Ministério da Defesa. MD34-M-02. (Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34_m_02_manual_op_paz_3ed_2013.pdf)

_____. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 94, 1º semestre, 2004.

_____. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 95, 2º semestre, 2004.

MIRANDA, André Luis Novaes. *A pacificação de Bel Air*. In: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2017.

NASSER, Filipe. *Pax Brasiliensis: Projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas*. In: O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação / org.: Kai Michael Kenkel; Rodrigo Fracalossi de Moraes; Prefácio: Antônio de Aguiar Patriota. Brasília: IPEA, 2012.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. *A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e a MINUSTAH: entre a resistência inicial e a abdicação*. In: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2017.

OLIVEIRA, Fernando Antonio Pinto de. *A participação brasileira no Haiti como forma de incremento das relações sociais e econômicas entre o Brasil e o Haiti.* Monografia (CAEPE) Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2013.

PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. *Palestra Operação de Paz no Haiti*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Internacionais. Palestra realizada em 14/10/2005 no Palácio do Planalto, 2005.

PIERRE-CHARLES, Gérard. *Crisis del estado e intervención internacional en Haití*. Revista Venezolana de Economia y Ciencias Sociales, vol.10, núm 3, septiembre-diciembre 2004, pp. 233-242, 2004.

PINHEIRO, Ajax Porto. *A Atuação do Batalhão Brasileiro Após o Terremoto do Haiti*. Military Review, janeiro-fevereiro 2011.

RAMIRES TEIXEIRA, Carlos Augusto. *Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH*. In: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2017.

RESENDE, Carlos Augusto Rollemberg de. *O Esporte na Política Externa do Governo Lula: o importante é competir?*. Meridiano 47, vol. 11, n.122, nov.-dez. 2010 [p.35 a 41], 2010.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. *Ata 4917ª sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas, 26/02/2004*. Documentos Oficiais do Conselho de Segurança, ONU. (acessado em janeiro de 2017)

SEITENFUS, Ricardo. *De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz*, 2006.

_____. *Haiti: dilemas e fracassos internacionais*. Coleção Relações Internacionais e Globalização. Ijuí: Editora da Unijuí, 2014.

SOARES DE LIMA, Maria Regina ... [et al.]. *Atlas da Política Brasileira de Defesa*. prefácio de Celso Amorim. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. *A política brasileira para operações de paz e intervenções humanitárias: normas, ética e regionalização no envolvimento brasileiro na MINUSTAH*. Dissertação de Mestrado: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de.. *O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH*. In: *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Kai Michael Kenkel; Rodrigo Fracalossi de Moraes (Org.). Brasília: Ipea, 2012.

UZIEL, E.. *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Dissertação (Curso de Altos Estudos) – Fundação Alexandre Gusmão, Instituto Rio Branco, Ministério Brasileiro das Relações Exteriores, Brasília, 2009.

UZIEL, E. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2015.

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

VENDRAMIN NUNES, José Ricardo. *Treinamento para o batalhão brasileiro desdobrado na MINSUTAH: A consolidação de um modelo.* In: Artigo Estratégico 13 – Janeiro de 2015 (Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da Missão de Paz e o futuro da cooperação após 2016). Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2015.

Verner, Dorte; Heinemann, Alessandra. *Social Resilience and State Fragility in Haiti: breaking the conflict-poverty trap*. En Breve; no 94. Washington, DC: World Bank, 2006.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. *Epopeia militar brasileira no Haiti*. In: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2017.

WANSETTO, Rosilene (Org.). *Haiti: Soberania e Dignidade. Missão internacional de Investigação e Solidariedade com o Haiti*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

WORLD BANK. *Social Resilience and State Fragility in Haiti*. World Bank country study. Washington, DC: World Bank, 2007.