

**A MINUSTAH COMO UMA MISSÃO CIVILIZATÓRIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA
POLÍTICA INTERNACIONAL PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI¹
MINUSTAH AS A *MISSION CIVILISATRICE*: A CRITICAL ANALYSIS OF
INTERNATIONAL POLITICS TO THE STABILIZATION OF HAITI**

Lucas Guerra²

Curso de Relações Internacionais e Integração
Instituto de Economia, Sociedade e Política (ILAESP)
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Foz do Iguaçu – Paraná – Brasil

Ramon Blanco³

Curso de Relações Internacionais e Integração
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Foz do Iguaçu – Paraná – Brasil

Resumo: No cenário internacional contemporâneo, os processos de *peacebuilding* conduzidos pelas Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU) correspondem a uma diretriz específica da política internacional: a disseminação a nível global de um determinado modelo de governança política e econômica – a democracia liberal orientada para o livre mercado. Sendo assim, é possível afirmar que essas operações correspondem a verdadeiras Missões Civilizatórias contemporâneas. No presente artigo, através da análise de documentos e planos de ação do Sistema ONU e do Fundo Monetário Internacional (FMI), constata-se que a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) opera de acordo com a lógica supracitada, disseminando diretrizes de caráter normatizador acerca de como deve funcionar o Estado haitiano, de maneira alheia às reivindicações de sua população.

Palavras-chave: MINUSTAH. Missão Civilizatória. Haiti. Paz Liberal.

Abstract: In the contemporary international scene, the peacebuilding processes conducted by the United Nations' Peace Operations represents a specific guideline of the international politics: the global dissemination of certain model of political and economic governance – the liberal democracy oriented to the free market. Thus, it is possible to assert that these operations correspond to contemporary 'mission civilisatrices'. In the present article, through the analysis of official documents and reports from the UN System and the International Monetary Fund (IMF), it is shown that the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) operates according to the mentioned logic, disseminating standardizer guidelines about how the Haitian State must behave, without considering the local population demands.

Key-words: MINUSTAH. Mission Civilisatrice. Haiti. Liberal Peace.

Recebido: 21/12/2016

Aprovado: 27/04/2017

¹ Este artigo é o resultado final da pesquisa do Programa de Iniciação Científica desenvolvida no âmbito do Núcleo de Estudos para a Paz (NEP) na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

²lucaspguerra@gmail.com

³ramon.blanco@unila.edu.br

Considerações iniciais

No cenário internacional contemporâneo, os processos de *peacebuilding* conduzidos pelas Operações de Paz das Nações Unidas correspondem a uma diretriz específica da política internacional: a disseminação do liberalismo político e econômico como um modelo de governança tido como ideal. Tal modelo caracteriza-se pelos princípios normatizadores da Paz Liberal, orientados no sentido de promover a democracia liberal e a economia de mercado como pilares da reconstrução de Estados em cenário pós-conflito. Sendo assim, é possível afirmar que as Operações de Paz da ONU podem ser consideradas verdadeiras Missões Civilizatórias contemporâneas, transmitindo do Centro para a Periferia Global (sobre esses conceitos, Centro e Periferia Global, consultar WALLERSTEIN, 1979, p. 1-37) um modelo específico de governança nas esferas política, econômica e social.

Dentro deste contexto, o presente artigo evidencia que a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) opera de acordo com a lógica supracitada, disseminando diretrizes de caráter normatizador acerca de como deve funcionar o Estado haitiano. Para tanto, optou-se por uma metodologia qualitativa, com a análise crítica de fontes secundárias (revisão bibliográfica de autores que se dedicam às temáticas abordadas) e, sobretudo, primárias (documentos do Sistema ONU, Fundo Monetário Internacional e Governo Haitiano).

Para melhor apresentação da argumentação aqui desenvolvida, o artigo encontra-se dividido em três seções. A primeira seção traz uma breve contextualização acerca da política internacional para a paz no período pós-Guerra Fria e dos principais conceitos utilizados para a análise. A segunda traça um panorama dos acontecimentos da história haitiana recente que levaram à instauração da MINUSTAH no país, bem como algumas das principais características da Missão. Por fim, a terceira seção é dedicada à análise dos documentos selecionados, por meio da qual se busca evidenciar o caráter civilizatório identificado na atuação da MINUSTAH.

1. Paz Internacional no Pós-Guerra Fria: Breve Contextualização Histórica e Conceitual

O término da Guerra Fria deflagrou uma série de profundas transformações no cenário internacional (BUZAN & HANSEN, 2012, p. 246-7). Dentre elas, destaca-se o fim da ordem mundial bipolar, com a vitória dos Estados Unidos sobre a URSS, fato que representou a prevalência dos valores ocidentais – com ênfase no liberalismo político e econômico – enquanto princípios norteadores da política internacional. Francis Fukuyama (1989, p. 3), por exemplo, chegou a caracterizar esse momento como o “fim da História”, alegando que a supremacia e a tendência à universalização da democracia liberal e do capitalismo de livre mercado aos moldes ocidentais representariam o modelo final de organização política e o estágio máximo da evolução político-social humana. A crença da comunidade internacional em tal paradigma levou à ressignificação de uma série de

temas-chave da agenda internacional, dentre eles os de Paz e Segurança (BLANCO, 2014, p. 266-318; BUZAN & HANSEN, 2012, p. 243-44).

No que tange a esses temas, o arrefecimento da tensão bipolar representou o término da “guerra de vetos” entre Estados Unidos e União Soviética no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), permitindo um maior protagonismo desta na gestão da conflitualidade internacional (PARIS, 2004, p. 17). Findaram também a tutela e os investimentos massivos das superpotências sobre suas zonas de influência, fator que conduziu à desestabilização política e econômica de diversos países na periferia global. Como resultado desse processo, observa-se no pós-Guerra Fria a eclosão de conflitos civis em vários desses países (BLANCO, 2014, p. 271). Esse conjunto de elementos contribui para a ruptura com a concepção até então vigente de segurança internacional, estritamente pensada em termos de ausência de conflitos interestatais (KEMER, PEREIRA & BLANCO, 2016, p. 139-40).

Ainda dentro deste cenário, outro elemento que é importante mencionar, diretamente relacionado à prevalência dos valores liberais na política internacional, é a incorporação do bem-estar e proteção dos indivíduos como preocupação central na esfera da segurança internacional. Nesse sentido, ganha ênfase a ideia de Segurança Humana, que leva em consideração fatores como a garantia dos direitos humanos fundamentais, da dignidade e do desenvolvimento econômico nas abordagens de segurança internacional (SORJ, 2005, p. 42). Assim:

Observa-se um movimento de ampliação das “ameaças à paz e à segurança internacional”, que deixam de estar limitadas às ameaças à integridade territorial dos Estados. Esse movimento de ampliação incorpora crises humanitárias (geradas por catástrofes naturais ou desrespeito aos direitos humanos), terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e falência de Estados. Os indivíduos passam a ser considerados objetos de ameaça (HERZ, HOFFMANN & TABAK, 2015, p. 89).

Evidentemente, essa série de elementos impactou profundamente a própria ‘arquitetura’ das Operações de Paz da ONU, principal ferramenta da Organização para a gestão de conflitos e manutenção da segurança internacional (HERZ, HOFFMANN & TABAK, 2015, p. 84). Nesse sentido, o documento *An Agenda for Peace* (Uma Agenda para a Paz), redigido em 1992 pelo à época Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, fundamenta a transformação das Operações de Paz ‘tradicionais’ (BELLAMY, WILLIAMS & GRIFFIN, 2010, p. 15) vigentes no período da Guerra Fria, cujas principais características eram o caráter de neutralidade, a não autorização do uso da força pelos efetivos militares (exceto em casos de legítima defesa) e atividades de monitoramento de acordos de paz (PARIS, 2004, p. 13).

A nova configuração proposta por Boutros-Ghali provia às Operações de Paz um caráter ‘multidimensional’, orientado para a resolução das raízes profundas da eclosão de conflitos

intraestatais, tais quais “disparidades econômicas, injustiça social e opressão política” (BOUTROSGHALI, 1992, p. 3, tradução dos autores). Assim, nessas Operações de Paz seria percebida a atuação de uma multiplicidade de atores, como as diversas agências especializadas do Sistema ONU, organizações internacionais regionais e atores da sociedade civil global, objetivando a reconstrução de Estados em cenários pós-conflito.

Esse processo, denominado *peacebuilding*, engloba um conjunto de ações orientadas para os âmbitos político, social e cultural dos países ocupados, no sentido de promover a construção de instituições que garantam uma paz de longa duração. Isso envolve a capacitação dos Estados devastados por conflitos, para que possam cumprir legítima e efetivamente suas funções primordiais, evitando dessa forma a reativação ou escalamento de conflitos civis violentos (NEWMAN, PARIS & RICHMOND, 2009, p. 8).

Sendo assim, os processos de *peacebuilding* são geralmente voltados para quatro principais setores estratégicos, entendidos como capacidades nacionais fundamentais: (1) a restauração da habilidade do Estado em prover segurança e ordem à sua população; (2) o fortalecimento do estado de direito e respeito aos direitos humanos; (3) o apoio à estruturação de instituições políticas legítimas, respaldadas em processos de participação popular; (4) a promoção do desenvolvimento econômico e social (DPKO, 2008, p. 23). Para o cumprimento de tais objetivos, estas Operações de Paz rompem dois pressupostos básicos das operações ‘tradicionais’: a não autorização do uso da violência para fins além da legítima defesa e a não interferência nos assuntos domésticos dos Estados nos quais operam (HERZ, HOFFMANN & TABAK, 2015, p. 90-1).

Contudo, é necessário destacar que estas transformações no âmbito das Operações de Paz não se deram em um vazio ideológico. Ao contrário, as mesmas deram-se em um momento fortemente marcado pela prevalência das ideias liberais no cenário internacional. Assim, a ‘reconstrução’ dos Estados devastados por conflitos deveria se dar sob o marco normativo da denominada Paz Liberal, cujas raízes reflexivas remontam aos princípios do liberalismo clássico: a ‘paz democrática’ e ‘paz pelo comércio’ advogadas por teóricos como Immanuel Kant (2008), John Locke (1978), Montesquieu (1996) e Adam Smith (1988) (RICHMOND, 2005, p. 25-8).

De maneira geral, estas perspectivas se baseiam, por um lado, na ideia mais notadamente kantiana de que a disseminação da democracia aos moldes republicanos – isto é, baseada na liberdade política, governos representativos e separação dos poderes – para o maior número de países possível seria um fator essencial para a construção de uma paz duradoura entre as nações (RUSSETT, 1993, p. 4). Isto porque os regimes democráticos teriam uma série de restrições institucionais que dificultariam o empreendimento de conflitos violentos (NEWMAN, PARIS & RICHMOND, 2009, p. 11), além de uma suposta percepção normativa de que não seria moralmente adequado guerrear entre si (RUSSETT, 1993, p. 4). Por outro lado, a promoção do livre

comércio internacional também dificultaria a eclosão de conflitos violentos entre Estados, devido aos custos que poderiam acarretar em um cenário de crescente interdependência econômica existente entre eles (NEWMAN, PARIS & RICHMOND, 2009, p. 11; RUSSETT, 1993, p. 4). Inerente à essa perspectiva, encontra-se a crença de que o capitalismo em si seria uma força favorável à consolidação da paz no cenário internacional, devendo ser adotado como sistema econômico único por toda a comunidade de nações (BLANCO, 2014, p. 283).

Conforme apontam Newman, Paris e Richmond (2009, p. 11), o contexto internacional pós-Guerra Fria esteve marcado por uma crença renovada nos princípios normativos da Paz Liberal, de modo que a maioria dos processos de *peacebuilding* levados a cabo pelas Operações de Paz da ONU a partir desse período tem sido orientada para a democratização e mercantilização das sociedades em que se inserem. Dessa forma, esses processos disseminam em escala global um modelo de governança normativamente pautado pela Paz Liberal, que aponta as democracias liberais orientadas para o livre mercado como modelo universal de governança propícia à paz (PARIS, 2002, p. 638). Quanto aos lineamentos que norteiam esse modelo, Paris (2004, p. 5) aponta o que segue:

[...] a noção de que promover a “liberalização” em países que recentemente experimentaram guerra civil ajudaria a criar as condições para uma paz estável e duradoura. Na esfera política, liberalização significa democratização, ou a promoção de eleições periódicas e genuínas, limitações constitucionais ao exercício do poder governamental e respeito pelas liberdades civis básicas [...]. Na esfera econômica, liberalização significa mercantilização, ou movimento em direção a um modelo econômico orientado para o mercado, incluindo medidas orientadas a minimizar a intervenção governamental na economia e maximizar a liberdade de investidores, produtores e consumidores privados [...] (tradução dos autores)

Logo, os princípios da Paz Liberal são disseminados pelas Operações de Paz da ONU, perpetuando do Centro para a Periferia global um modelo normatizador de como os Estados devem funcionar (PARIS, 2002, p. 641). Observando-se atentamente, fica claro que “este modelo, que se pretende de aplicação universal, não abarca experiências multiculturais, cingindo-se a reproduzir a sua clara matriz ocidental em países, na esmagadora maioria, não-ocidentais” (PUREZA & CRAVO, 2005, p. 12). Nesse sentido, Paris (2002, p. 638) observa as relações de poder presentes em tal fenômeno, indicando que:

[...] a prática de *peacebuilding* contemporânea pode ser vista como uma reinterpretção moderna da *Missão Civilizatória* – a crença da Era Colonial de que os poderes imperiais da Europa tinham o dever de “civilizar” suas possessões ultramarinas. Ainda que os *peacebuilders* modernos tenham abandonado a linguagem arcaica de civilizados versus incivilizados, eles aparentemente seguem agindo de acordo com a crença de que um modelo de governança doméstica – a democracia de livre mercado – é superior a todas as outras (tradução dos autores).

Para Paris (2002, p. 642-50), a disseminação deste modelo de governança liberal pautado pelas operações de *peacebuilding* se dá principalmente por meio de quatro mecanismos de transmissão: (1) a interferência de mediadores internacionais nos acordos de paz; (2) a imposição de condições políticas e econômicas para cessão de empréstimos; (3) a atribuição provisória de funções jurídicas e administrativas do Estado a representantes das Organizações Internacionais; e (4) os pareceres e sugestões de *experts* de Organizações Internacionais intergovernamentais e não-governamentais. É principalmente sobre este último mecanismo que se foca a análise crítica da atuação da ONU no Haiti, sobretudo no que diz respeito à MINUSTAH.

2. Política Internacional para a Construção da Paz no Haiti: Da MICIVH à MINUSTAH

Para melhor compreensão acerca da implementação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) a partir de 2004, é necessário fazer uma breve contextualização dos principais fatores que conduziram o país à situação de grave crise política, econômica e social interna, a ponto de ser considerado pelo Conselho de Segurança da ONU uma ameaça à segurança internacional.

Nesse sentido, Ricardo Seitenfus (2016, p. 95-6) indica como origem desse processo o fato de que os últimos dois séculos na vida política do Haiti têm sido marcados por uma sucessão de intervenções estrangeiras diretas (protagonizadas pelos Estados Unidos e pela antiga metrópole França) e regimes ditatoriais. Segundo ele, este elemento contribuiu para que se formasse no Haiti uma cultura política com baixo grau de adesão às regras do jogo democrático. Para Seitenfus, este fator é especialmente agravado pelos altos índices de pobreza existentes no país, que contribuem para tornar o Estado objeto de disputa entre diversos grupos da população. Nas palavras do autor:

Em sociedades profundamente empobrecidas, como a do Haiti, onde mais de 50% da população subsiste abaixo da linha da miséria, o controle dos escassos recursos do Estado provê a única fonte de “riqueza”. Por isso, não surpreende que a política se transforme em uma arena marcada pela competição constante e violenta (SEITENFUS, 2016, p. 99, tradução dos autores).

Em sentido semelhante, Valler Filho (2007, p. 143-5) aponta os fatores que levaram à desestabilização política do Haiti ao longo do século XX. O autor demonstra que, entre 1915 e 1934, o país esteve sob ocupação direta das Forças Armadas dos Estados Unidos. Mesmo com o fim da ocupação, a ingerência externa seguiu sendo uma constante durante o breve período democrático que durou até 1964. Nesse ano, François Duvalier – presidente haitiano eleito em 1956 e mais conhecido pela alcunha de *Papa Doc* – declarou-se governante vitalício do Haiti, dando início ao regime ditatorial da Dinastia Doc.

Em 1971, ano da morte do ditador, seu filho Jean Claude Duvalier (*Baby Doc*) assumiu a Presidência do país. Alguns anos mais tarde, em 1986, devido às mobilizações populares contra as

décadas de autoritarismo e repressão da ditadura haitiana, *Baby Doc* foi obrigado a renunciar ao cargo e fugir do país. À renúncia, se seguiu uma sucessão de “governos provisórios que não conseguiram vencer as dificuldades políticas, econômicas e sociais do Estado, aprofundadas durante o período da dinastia Duvalier” (VALLER FILHO, 2007, p. 195). Assim, entre os anos de 1986 e 1991, a cena política haitiana esteve marcada por forte instabilidade, com a ocorrência de duas eleições presidenciais e três golpes de Estado.

No ano de 1991, com a deposição do presidente democraticamente eleito Jean-Bertrand Aristide por meio de um golpe militar liderado pelo General Raoul Cédras, a Organização das Nações Unidas passou a se manifestar com relação à crise no Haiti. Inicialmente, foi imposto um embargo econômico ao regime Cédras (RESOLUÇÃO CSNU n.841/1993), medida cujos impactos repercutiram em um agravamento da já intensa crise social haitiana (VALLER FILHO, 2007, p. 181). Em 1993, foi criada a *International Civilian Mission in Haiti* (MICIVIH), missão conjunta entre a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA) composta por observadores civis cujo objetivo seria monitorar as frequentes denúncias de violações aos direitos humanos envolvendo a ditadura de Cédras. No mesmo ano, a ONU enviou a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) para monitorar e prover treinamento para as Forças Armadas e a Polícia Nacional Haitiana.

No ano seguinte, Cédras expulsou do país os observadores internacionais membros da MICIVIH. Esse fato, somado ao aumento de denúncias de violência, repressão e abuso do poder estatal no Haiti, levou o Conselho de Segurança a apelar ao Capítulo VII da Carta de São Francisco, que versa sobre o uso da força pelas Nações Unidas nos casos em que o Conselho julgar pertinente. Dessa forma, ficou determinada a criação de uma Força Multinacional Interina destinada a desmantelar o regime militar e reconduzir o presidente deposto Jean-Baptiste Aristide ao poder, empregando para tal os meios que fossem necessários (RESOLUÇÃO CSNU n.940/1994). Com o auxílio das tropas internacionais, Aristide foi reconduzido à presidência do Haiti, dissolvendo as Forças Armadas do país e ajudando a eleger, em 1995, seu aliado René Préval. Porém, as manobras adotadas pelo ex-presidente após deixar o cargo, ao romper com o partido situacionista e fundar um grupo político dissidente, acarretaram a deterioração da cena política e a reincidência de atos violentos no país (VALLER FILHO, 2007, p. 147).

Entre 1996 e 2000, outras quatro Operações de Paz das Nações Unidas foram enviadas ao país, todas elas focadas na capacitação e treinamento da Polícia Nacional Haitiana (PNH) para a provisão de segurança com respeito aos direitos humanos. Foram elas a Missão das Nações Unidas de Suporte ao Haiti (UNSMIH) (RESOLUÇÃO CSNU n. 1063/1996); a Missão das Nações Unidas para a Transição no Haiti (UNTMIH) (RELATÓRIO SGNU n.564/1997) e a Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH), vigente até o início dos anos 2000 (RESOLUÇÃO CSNU n. 1141/1997). Entre 2000 e 2001, foi enviada também a Missão Internacional de Suporte

Civil ao Haiti (MICAH), com o objetivo de consolidar os avanços de suas antecessoras na capacitação policial no Haiti. Porém, com o escalonamento dos conflitos no interior do país, a Missão acabou sendo cancelada.

Em um cenário marcado por forte polarização e instabilidade política, Aristide foi novamente eleito presidente do Haiti, em 2000, em um processo eleitoral denunciado como fraudulento pela comunidade nacional e internacional. O novo governo foi marcado por ações autoritárias e repressivas, com mortes de jornalistas e defensores dos direitos humanos opositoristas, encobrimento de atos irregulares da Polícia Nacional Haitiana e emprego de grupos mercenários para a contenção de movimentos insurgentes (VALLER FILHO, 2007, p. 150). Os movimentos de oposição a Aristide se organizaram em guerrilhas armadas, dentre as quais se destacou a Frente de Resistência Revolucionária do Artibonite, grupo responsável por tomar posse das principais cidades da região norte do país. Diante das pressões decorrentes de um país em plena guerra civil entre militantes dissidentes, forças estatais e grupos mercenários, com graves índices de calamidade econômica e social e forte rechaço da comunidade internacional, Aristide renunciou à presidência do Haiti em 2004, abrindo espaço para a ingerência direta das Nações Unidas no país.

De modo a lidar com este cenário, em 2004 a ONU cria a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (RESOLUÇÃO CSNU n.1542/2004), última das sete missões da ONU no país desde 1994 e em vigência até o presente momento. De maneira geral, a MINUSTAH tem o objetivo de, a partir de uma abordagem multidimensional, construir um quadro programático-institucional que garanta a revitalização e estabilidade política e econômica no Haiti. Nesse sentido, a MINUSTAH orienta-se para três principais esferas de atuação: (1) segurança (treinamento policial, desarmamento e garantia de um cenário pacífico para a transição política); (2) processo político (promoção da governança democrática e capacitação institucional); e (3) garantia dos direitos humanos fundamentais.

Para tanto, conta com a atuação de diversas agências do sistema ONU (PNUD, UNICEF, UNESCO, UN-HABITAT, UNOPS, ONU MULHERES etc.), de organizações regionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comunidade do Caribe (CARICOM), de instituições financeiras internacionais (FMI e Banco Mundial) e de organizações humanitárias não governamentais. No ano de 2010, em plena vigência da Missão, o Haiti sofreu um terremoto na zona metropolitana da capital Porto Príncipe, resultando em mais de 200 mil mortos e cerca de 1,5 milhão de desalojados no país (SEITENFUS, 2016, p. 38). A crise humanitária que se instaurou com o terremoto levou a uma intensificação ainda maior da atuação da comunidade internacional e sociedade civil global no Haiti.

Os eventos acima mencionados levaram o Haiti a uma situação de grave fragilidade nas esferas política, econômica e social, compondo um cenário que demandava a reconstrução de todo o

aparato estatal e sistema econômico do país, objetivo ao qual se destinou a MINUSTAH. Na seguinte seção, problematiza-se que esse processo de “estabilização” do Haiti foi delineado de maneira alheia à sociedade haitiana, pautando-se em delineamentos específicos condicionados pelo já mencionado modelo de governança da Paz Liberal.

3. A MINUSTAH como uma Missão Civilizatória

Desde seu início, a MINUSTAH se apresenta como exemplo paradigmático da tentativa de construção de um Estado com base nos princípios basilares da Paz Liberal (RICHMOND, 2005, p. 155). Nesse sentido, a resolução do Conselho de Segurança (RESOLUÇÃO CSNU) nº 1542/2004, que estabelece a Missão, promete “promover princípios de governança democrática e desenvolvimento institucional” (p. 3, tradução dos autores) no Haiti, bem como – com o apoio de diversas agências do Sistema ONU e outras Organizações Internacionais – “contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social” (p. 4, tradução dos autores) do país. De acordo com o que preconiza a resolução, estes objetivos se concretizariam primeiramente por meio do estabelecimento de um governo provisório, cuja função central seria dar início ao processo de reconstrução das capacidades estatais básicas do Haiti.

Embora à primeira vista tais diretrizes possam parecer adequadas para a situação de grave instabilidade política, social e econômica vivenciada pelo Haiti naquele momento, uma análise mais aprofundada permite levantar algumas problematizações quanto a esse processo. Conforme indica Paris (2002, p. 641, tradução dos autores), “as mais ativas e influentes dessas agências [...] têm sua sede em, e recebem seu financiamento principal das, avançadas democracias industrializadas da Europa Ocidental e da América do Norte”.

Logo, os modelos de ‘governança democrática’ e ‘desenvolvimento econômico e social’ propostos pela MINUSTAH são determinados pelo alto escalão de agências e organizações internacionais política e ideologicamente enviesadas no sentido dos ditames da Paz Liberal, de modo alheio às demandas e à participação de amplos setores da população haitiana (MULLINGS, WERNER & PEAKE, 2010, p. 283). Esta afirmação pode ser observada nas esferas política e econômica da Missão, com algumas consequências na esfera social.

Na esfera política, a atuação da MINUSTAH tem sido desde seu início marcada pela tentativa de promoção de uma governança democrática no Haiti. Nesse sentido, documentos recentes do Sistema ONU como o *UN Integrated Strategy Framework for Haiti (2010-2011)* e o *Cadre Strategique de Nations Unies em Haiti (2015-2016)* demonstram a manutenção do compromisso com o desenvolvimento da democracia no país. Não obstante, o modelo de democracia proposto por esses documentos é essencialmente representativo, baseado em eleições

periódicas e regulares para cargos no Poder Executivo e Legislativo e na descentralização e desconcentração do poder governamental (ONU, 2011, p. 51-2; ONU, 2015, p. 8).

Esse modelo de democracia, próprio dos ditames da Paz Liberal, apresenta uma série de limitações. Nesse sentido, Taylor (2010, p. 160) aponta que a democracia liberal disseminada pelas Operações de Paz tende a perpetuar a manutenção do poder em mãos de elites políticas partidárias, inibindo a proposição de modelos favoráveis ao maior empoderamento popular. Outra limitação destacada pelo autor é que esse modelo de democracia se baseia em uma suposta distinção entre o ‘mundo da política’ e o ‘mundo do mercado’, fator que impede o controle democrático ou a instalação de mecanismos de *accountability* entre a população e os processos econômicos que permeiam suas vidas cotidianas (TAYLOR, 2010, p. 161-2).

Sendo assim, observa-se que as diretrizes da MINUSTAH na esfera política correspondem ao modelo democrático da Paz Liberal. Embora a estabilidade institucional advinda desse processo possa ser benéfica em um país que em sua história recente passou por intervenções, ditaduras e golpes de Estado, destaca-se que a governança democrática no Haiti tem sido disseminada pela MINUSTAH de maneira alheia à população haitiana e a quaisquer reivindicações e propostas desta por modelos de democracia mais coerentes com a realidade sociopolítica do país (SEITENFUS, 2016, p. 536).

Na esfera econômica, nota-se um protagonismo do Fundo Monetário Internacional (FMI) na disseminação de diretrizes através da MINUSTAH. Quanto às diretrizes, observa-se que propõem os lineamentos apontados por Paris (2002, p. 647) e Pugh (2005, p. 25) como próprios da ortodoxia econômica inerente à Paz Liberal: a intensificação de uma agenda neoliberal através da diminuição da gestão estatal sobre a economia, confiança nas privatizações, na exportação e nos investimentos externos diretos como principais mecanismos de estímulo ao crescimento e protagonismo da iniciativa privada nesses processos.

Desde o primeiro documento do FMI no âmbito da MINUSTAH – o *Haiti: Interim Poverty Reduction Strategy Paper* (2006, p. 17) – essas diretrizes estão presentes, com ênfase para a busca pelo crescimento econômico por meio da inserção competitiva no mercado internacional e para o protagonismo do setor privado nacional e internacional e dos investimentos estrangeiros diretos nesse processo. Também nesse sentido, o *Growth and Poverty Reduction Strategy Paper* (FMI, 2007) – documento produzido pela instituição como guia para o crescimento econômico do Haiti no período de 2008 a 2010 – traz as seguintes orientações:

Dadas as projeções para diversificação de mercado e maiores volumes de exportação, a estratégia de crescimento para países como o nosso pede um aumento significativo de investimentos em atividades orientadas para a exportação [...]. Especificamente, medidas relacionadas à estabilidade econômica, fortalecimento do marco legal e regulatório, melhorando a governança econômica, e a preservação da estabilidade macroeconômica terão um papel primordial na promoção de

investimentos externos diretos (IED). Ademais, investimentos públicos em infraestrutura básica e aprimoramento do capital humano contribuirão para o estabelecimento de um ambiente favorável à iniciativa privada e servirão como catalisadores para investimentos do setor privado (FMI, 2007, p. 73, tradução dos autores).

Na versão de 2012 do *Haiti: Interim Poverty Reduction Paper*, identifica-se a continuidade dessas diretrizes para a reconstrução econômica do país no cenário pós-terremoto. O cerne das propostas do FMI segue orientado para a inserção do Haiti na lógica de competitividade do mercado internacional, com ênfase para as exportações e para o protagonismo do setor privado nas atividades econômicas (FMI, 2012, p. 49). A partir dessa perspectiva, a instituição defende um foco na promoção de investimentos externos diretos em setores estratégicos para a inserção econômica internacional do país, como o têxtil e o agroindustrial, propondo esse modelo como estratégia ideal para o desenvolvimento econômico do Haiti (FMI, 2012, p. 50).

É necessário reconhecer que as diretrizes propostas pelo FMI ao Haiti no âmbito da MINUSTAH de fato resultaram em certo nível, ainda que ligeiro, de crescimento econômico no país. De fato, entre os anos de 2004 e 2015, nota-se um aumento do Produto Interno Bruto (PIB) haitiano de US\$12,05 bilhões para US\$18,75 bilhões (BANCO MUNDIAL, 2016). Não obstante, conforme apontam Mullings, Werner e Peake (2010, p. 292), tais diretrizes repercutem em um crescimento de curto prazo no Haiti, ao mesmo tempo em que obstruem possibilidades de construção de meios de subsistência ou estratégias de crescimento a longo prazo, bem como a consolidação de uma diversificação da economia do país. Isso porque, na perspectiva de Pugh (2005, p. 32-5), o modelo econômico da Paz Liberal tende a dismantelar os bens públicos – fator essencial para a promoção de um desenvolvimento autônomo em países periféricos – e vincular diretamente os setores produtivos nacionais às demandas do mercado internacional, introduzindo altos níveis de volatilidade econômica e vulnerabilidade externa.

Nesse sentido, o sociólogo haitiano Seguy (2014, p. 93-4) indica que as diretrizes econômicas propostas no âmbito da MINUSTAH resultam em intensificação dos vínculos de dependência do país com relação à economia mundial capitalista. Tanto Seguy (2014, p. 297) quanto Mullings, Werner e Peake (2010, p. 292) convergem ao apontar que esse processo se daria através de uma superexploração da mão de obra no Haiti, beneficiando as elites crioulas haitianas em detrimento das camadas sociais mais baixas do país. Assim, de acordo com Seguy (2014, p. 299), “o que se vê no Haiti não passa da transformação do país em uma nova forma de colônia. Não nas formas clássicas antigas de colônia de uma metrópole, mas é uma colônia do capital transnacional”.

Levando em consideração os argumentos expostos até aqui, é possível constatar que a inserção do Haiti no modelo de governança política e econômica da Paz Liberal proposto pela

MINUSTAH trouxe consequências para a esfera social do país. Apesar de uma ligeira melhoria no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país de 0,455 para 0,493 entre os anos de 2005 e 2015 (UNDP, 2016, p. 3), percebe-se a intensificação da desigualdade social no interior da população haitiana. Nesse sentido, denota-se que entre os anos de 2001 e 2012, o índice de Gini – instrumento que mede o grau de diferença entre os rendimentos dos grupos mais ricos e dos mais pobres de uma população em escala de 0 (igualdade total) a 100 (ultra-concentração de riqueza) – do Haiti aumentou de 59,2 para 60,8 (BANCO MUNDIAL, 2016).

Outros agravantes na esfera social podem ser verificados nos índices de desemprego, subemprego e pobreza extrema do Haiti. De acordo com relatório emitido pelo Banco Mundial, cerca de 27% dos haitianos estavam desempregados em 2012 (SCOT & RODELLA, 2016, p. 17). Dentre os que possuíam emprego no mesmo ano, “oito a cada dez trabalhadores no país ganharam menos que o salário mínimo oficial de 250 HTG/dia [equivalente a aproximadamente US\$5,84 na cotação da época, segundo o Banco Central do Brasil]” (SCOT & RODELLA, 2016, p. 12). Além disso, em 2012 cerca de 58,5% da população haitiana viviam abaixo da linha de pobreza (BANCO MUNDIAL, 2016).

Ainda com relação às graves consequência sociais para a população do Haiti verificadas na atuação da MINUSTAH, destacam-se dois fatores. Primeiramente, a disseminação de cólera perpetuada pelas tropas da Missão no país, atingindo cerca de cem mil pessoas e matando mais de duas mil delas (PATROLA & GOMES, 2011, p. 149). Em segundo lugar, os casos de abuso sexual perpetrados pelos soldados da MINUSTAH, inclusive contra crianças haitianas (VEZINA, 2012, p. 431).

As consequências sociais do modelo de governança política e econômica propostas pela MINUSTAH ao Haiti têm gerado manifestações populares contrárias à manutenção da Missão no país (SAINT JEAN, 2013, p. 137). Nesse sentido, destacam-se a Plataforma Haitiana de Luta por um Desenvolvimento Alternativo (PADPA, na sigla em francês) e a Plataforma de Organizações Haitianas de Direitos Humanos (POHDH), que têm se mobilizado para a construção de um projeto político e econômico alternativo ao proposto pela MINUSTAH, propriamente desenvolvido pela sociedade civil haitiana, bem como se articulado com outros movimentos sociais em escala regional e internacional para fortalecer a resistência contra a atuação das Nações Unidas no Haiti (SAINT JEAN, 2013, p. 140).

Não obstante, as reivindicações populares e propostas pautadas pelos movimentos sociais do país não têm obtido grande respaldo nas esferas da MINUSTAH e no governo haitiano. Dentre as principais limitações para a ação comunitária no Haiti, Casséus e Payen (2013, p. 79) destacam a ausência de mecanismos de participação popular nos processos deliberativos das principais agências envolvidas com a Missão, caracterizadas por estruturas hierárquicas não democráticas. A isso,

conforme já mencionado, acrescenta-se a própria limitação do modelo de democracia próprio da Paz Liberal disseminado pela MINUSTAH ao país, incapaz de absorver uma participação ativa e direta dos movimentos da sociedade civil nos processos decisórios estatais (TAYLOR, 2010, p. 162).

A carência de abertura às reivindicações e propostas de alternativas da população, somada à força normativa dos imperativos políticos e econômicos da Paz Liberal, levaram o governo haitiano a internalizar em seu ordenamento interno as diretrizes de governança propostas pela MINUSTAH. Exemplo disso é o *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haiti* (PARDH) (HAITI, 2010), documento produzido pelo governo haitiano contendo um planejamento estratégico de reconstrução do país no cenário pós-terremoto. Em consonância com as diretrizes da MINUSTAH na esfera política, o documento propõe uma reconstrução institucional em torno de uma democracia aos moldes representativos, incluindo também a descentralização e desconcentração do poder estatal presentes nas recomendações onusianas (HAITI, 2010, p. 42-5). Na esfera econômica, nota-se também um alinhamento às diretrizes propostas pelo FMI, com um plano de reconstrução pautado na inserção do Haiti na lógica competitiva do mercado internacional – com ênfase para os setores agrícola e têxtil – com protagonismo das iniciativas privadas nacional e internacional (HAITI, 2010, p. 22-6).

Nesse sentido, nota-se uma intensificação ainda maior da agenda neoliberal no planejamento proposto pelo governo haitiano. De acordo com o documento, nas parceiras público-privadas estabelecidas para a reconstrução do país, as empresas privadas deveriam ter maior peso que os entes governamentais nos processos decisórios (HAITI, 2010, p. 27). Ademais, está presente a perspectiva de flexibilização de leis trabalhistas para favorecer a modernização do setor empresarial e de investimentos no país (HAITI, 2010, p. 22).

Assim, verifica-se a sedimentação das diretrizes políticas e econômicas da Paz Liberal – isto é, a disseminação de uma democracia liberal de livre mercado – no planejamento a longo prazo da reconstrução do Haiti pós-conflito e terremoto. Frente a esse cenário, a perspectiva é de intensificação das relações de dependência do país com relação às demandas do mercado internacional, conseqüente aumento de sua vulnerabilidade externa e deterioramento das condições de vida e trabalho da população haitiana que, pelo modelo de governança política estabelecido pela MINUSTAH, tende a ficar marginalizada da participação ativa em processos decisórios capazes de promover efetivamente sua pacificação e emancipação.

Considerações Finais

Inserida no contexto de gestão da paz e segurança internacionais no cenário pós-Guerra Fria, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) está orientada no sentido de

promover no país um processo de *peacebuilding*, isto é, de reconstrução das capacidades estatais do Haiti a partir de um modelo de governança específico, pautado pelos princípios da Paz Liberal. Esses princípios, que têm orientado as Operações de Paz das Nações Unidas no cenário internacional atual, estão voltados para a transmissão de democracias liberais de livre mercado como estratégia ideal para a pacificação de cenários pós-conflito. Trata-se de um processo que se dá notadamente do Centro para a Periferia Global, o que leva Paris (2002, p. 638) a identificar as Operações de Paz como análogas a Missões Civilizatórias contemporâneas.

A análise feita neste artigo, especialmente com base no estudo de documentos contendo as diretrizes do Sistema ONU e do Fundo Monetário Internacional para a estabilização do Haiti no âmbito da MINUSTAH, permite categorizar a Missão como parte desse processo. De fato, nota-se a tentativa de transmissão para o país de uma democracia essencialmente representativa, bem como um modelo de minimização do Estado, coerente com a inserção deste ao ajuste neoliberal proposto na esfera econômica. Nessa esfera, recomenda-se ao Haiti uma inserção nas dinâmicas de competitividade do mercado internacional, essencialmente baseada em privatizações e abertura de espaço para o protagonismo da iniciativa privada.

Ao longo do texto, buscou-se a apresentação de argumentos que defendem que tais fatores tendem a aumentar a dependência econômica e a vulnerabilidade externa do país, impedindo a diversificação da produção e a busca por alternativas ao desenvolvimento. Ressalta-se, ainda, a agravante situação socioeconômica haitiana, especialmente entre os segmentos mais pobres da população, resultante desse modelo de inserção no mercado internacional. A isso se soma a ineficácia do modelo de democracia instalado no país em estabelecer canais de participação direta da população, dirimindo as possibilidades de reivindicações e proposição de alternativas sociais, políticas e econômicas desde a população do Haiti.

Tendo isso em vista, constata-se que o estudo de caso da MINUSTAH permite exemplificar algumas das limitações da aplicação dos ditames da Paz Liberal em cenários pós-conflito. Frente a esse paradigma, se faz necessária a busca por novas abordagens à construção da paz internacional, coerentes com as reivindicações e cosmovisões das populações locais e com o protagonismo ativo destas ao longo do processo. Especificamente no caso da MINUSTAH, a abertura de espaços de diálogo e construção conjunta de soluções desde a sociedade civil haitiana para os problemas do país, rompendo com a lógica *top-down* até o momento vigente, apresenta-se como elemento essencial para a superação do paradigma civilizatório que tem marcado a atuação da Missão.

Referências

BANCO MUNDIAL (2016). Data Bank – Haiti. **Base de dados online**, publicado em: [worldbank.org \[http://data.worldbank.org/country/Haiti\]](http://data.worldbank.org/country/Haiti). Disponibilidade: 14/09/2016.

- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D; GRIFFIN, S. (2010). **Understanding Peacekeeping**. 2. ed. Cambridge: Polity Press.
- BLANCO, Ramon (2014). Del mantenimiento de la paz al proceso de formación del Estado: un esbozo de los esfuerzos de la ONU para la paz internacional. **Foro Internacional**, LIV, 2 (216): 266-318.
- BOUTROS-GHALI, Boutros (1992). **An agenda for peace**. New York: United Nations. Publicado em: [unic.un.org \[http://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/agendaforpeace/agendaforpeace_dutch.pdf\]](http://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/agendaforpeace/agendaforpeace_dutch.pdf). Disponibilidade: 26/05/2016.
- BUZAN, B.; HANSEN, L. (2012) **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: UNESP.
- CASSÉUS, Thierry; PAYEN, Félix (2013). L'action communautaire en Haïti: enjeux et perspectives. **Revue Intervention**, 138: 72-82.
- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO). (2008). **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. New York: United Nations.
- FUKUYAMA, Francis (1989). The end of history? **The national interest**, 16: 3-18. Publicado em: [kropfpolisci.com \[http://www.kropfpolisci.com/exceptionalism.fukuyama.pdf\]](http://www.kropfpolisci.com). Disponibilidade: 16/05/2016.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) (2006). **Haiti: Interim Poverty Reduction Strategy Paper**. Washington: International Monetary Fund.
- _____. (2007). **Growth and Poverty Reduction Strategy Paper**. Washington: International Monetary Fund.
- _____. (2012). **Haiti: Poverty Reduction Strategy Paper** Washington: International Monetary Fund.
- HAITI (2010). **Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti (PARDH)**. Gouvernement de la République d' Haïti.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea; TABAK, Jana (2015). **Organizações internacionais: história e práticas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.
- KANT, Immanuel (2008). **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM.
- KEMER, Thaíse; PEREIRA, Alessandro E.; BLANCO, Ramon (2016). A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding. **Revista de Sociologia e Política**, 24 (60): 137-50.
- LOCKE, John (1978). **Segundo tratado sobre o governo**. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat (1996). **O espírito das leis**. São Paulo: Saraiva.
- MULLINGS, Beverley; WERNER, Marion; PEAKE, Linda (2010). Fear and loathing in Haiti: Race and politics of humanitarian dispossession. **ACME: An International Journal for Critical Geographies**, 9 (3): 282-300.
- NEWMAN, Edward; PARIS, Roland; RICHMOND, Oliver P. (Ed.) (2009). **New perspectives on liberal peacebuilding**. Tokyo/ New York: United Nations University Press.
- ONU (2011). **UN Integrated Strategy Framework for Haiti (2010-2011)**
- _____. (2015). **Cadre Stratégique des Nations Unies en Haïti (2015-2016)**.

PARIS, Roland (2002). International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'. **Review of international studies**, 28 (4): 637-56.

_____. (2004). **At war's end: building peace after civil conflict**. Cambridge: Cambridge University Press.

PATROLA, José Luis; GOMES, Thalles (2011). Tropas de Desestabilización. **Africa, América Latina, cuadernos: Revista de análisis sur-norte para una cooperación solidaria**, 49: 147-53.

PUGH, Michael (2005). The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective. **International Journal of Peace Studies**, 10 (2): 23-42.

PUREZA, José Manuel; CRAVO, Teresa (2005). Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 71: 05-19.

RELATÓRIO SGNU. (1997). **Relatório do Secretário Geral n. 564/1997**. Publicado em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1997/564]. Disponibilidade: 25/09/2017

RESOLUÇÃO CSNU (1991). **Resolução do Conselho de Segurança n. 841/1993**. Publicado em: sipri.org [https://www.sipri.org/sites/default/files/2016-03/841.pdf]. Disponibilidade: 25/09/2017

_____. (1994). **Resolução do Conselho de Segurança n. 940/1994**. Publicado em: un.org [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/PDF/N9431222.pdf?OpenElement]. Disponibilidade: 25/09/2017

_____. (1996). **Resolução do Conselho de Segurança n. 1063/1996**. Publicado em: un.org [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/162/13/PDF/N9616213.pdf?OpenElement]. Disponibilidade: 25/09/2017

_____. (1997). **Resolução do Conselho de Segurança n. 1141/1997**. Publicado em: un.org [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/340/85/PDF/N9734085.pdf?OpenElement]. Disponibilidade: 25/09/2017

_____. (2004). **Resolução do Conselho de Segurança n. 1542/2004**. Publicado em: un.org [http://repository.un.org/handle/11176/22303]. Disponibilidade: 25/09/2017

RICHMOND, Oliver P (2005). **The transformation of peace**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

RUSSETT, Bruce (1993). The fact of Democratic Peace. In RUSSETT, Bruce. **Grasping the Democratic Peace: Principles for a post-cold war world**. New Jersey: University Press.

SAINT JEAN, Franck (2013). Haïti: terre de résistance à la recherche d'une nouvelle émancipation populaire. **Alternatives Sud**, 20: 137. Publicado em: cetri.be [http://www.cetri.be/IMG/pdf/haiti-4.pdf]. Disponibilidade: 05/05/2017.

SCOT, Thiago; RODELLA, Aude-Sophie (2016). Sifting through the Data: labor markets in Haiti through a turbulent decade (2001-2012). **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 7562, publicado em: worldbank.org [http://documents.worldbank.org/curated/en/373231468195013040/pdf/WPS7562.pdf]. Disponibilidade: 21/08/2016.

SEGUY, Franck (2014). **A catástrofe de janeiro de 2010, a "Internacional Comunitária" e a recolonização do Haiti**. Tese de Doutorado em Sociologia apresentada ao Instituto de Filosofia e

Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (orientador Prof. Dr. Ricardo Luiz Coltro Antunes).

SEITENFUS, Ricardo (2016). **Reconstruir Haiti**: entre la esperanza y el tridente imperial. Santo Domingo: Fundación Juan Bosch.

SMITH, Adam (1988). **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural.

SORJ, Bernardo (2005). Segurança, segurança humana e América Latina. **SUR–Revista Internacional de Direitos Humanos**, 2 (3): 41-59.

TAYLOR, I (2010). Liberal peace, liberal imperialism: a gramscian critique. In RICHMOND, O. P. **Palgrave advances in peacebuilding**: critical developments and approaches. Hampshire: Palgrave Macmillan, 154-75.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) (2016). Briefing note for countries on the 2016 Human Development Report – Haiti. **Human Development Report 2016**, publicado em: undp.org [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/HTI.pdf]. Disponibilidade: 03/05/2017.

VALLER FILHO, Wladimir (2007). **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: Thesaurus Editora. Publicado em: funag.gov.br [http://funag.gov.br/loja/download/375-Brasil_e_a_Crise_Haitiana_O.pdf]. Disponibilidade: 03/06/2016.

VEZINA, Renee A. (2012). Combating impunity in Haiti: Why the ICC should prosecute sexual abuse by UN peacekeepers. **Ave Maria International Law Journal**, 1 (2): 431-60.

WALLERSTEIN, Immanuel (1979). **The capitalist world-economy**. Cambridge: Cambridge University Press.