

# Um Estudo de Caso Sobre a Evolução da Decisão pelo Uso da Força Durante a Primeira Operação de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Haiti (1993-1996).

*Professora Vanessa Braga Matijascic\**

## RESUMO

Em 23 de setembro de 1993, o Conselho de Segurança (CS) aprovou a resolução 867 que autorizou o envio da Missão das Nações Unidas para o Haiti (MINUHA) para modernizar as Forças Armadas, criar e treinar a polícia civil haitiana e restabelecer ao poder o presidente Jean-Bertrand Aristide. Porém, o desembarque da MINUHA foi dificultado pela reação hostil do grupo civil armado (*attachés*) em 11 de outubro de 1993. Depois do incidente, o CS compreendeu que o conflito haitiano era de alta periculosidade e tiveram que rever as regras de engajamento<sup>1</sup> dos soldados da operação de manutenção de paz das Nações Unidas ou *peacekeepers*. Sendo assim, e após o fracasso das tentativas pacíficas de negociação, o CS aprovou a resolução 940 que autorizou o envio da força multinacional para atuar mediante capítulo VII da Carta para facilitar a remoção do governo *de facto* do Haiti, viabilizando o retorno de Aristide à presidência. A resolução também previa a gradual substituição da força multinacional pela MINUHA (autorizada a fazer uso da força para cumprir o mandato).

Este trabalho visa, portanto, abordar, por meio de um estudo de caso, o como e o porque a Organização das Nações Unidas (ONU) decidiu optar pelo uso da força para solucionar o conflito intraestatal haitiano e quais foram as repercussões desta decisão na solução da crise haitiana. Na primeira parte, é feito um resgate dos princípios e características das operações de manutenção de paz das Nações Unidas, enfatizando o contexto do início dos anos 1990. No segundo momento, o trabalho foca-se no estudo de caso, explicando os acontecimentos que levaram à evolução das regras de engajamento e à respectiva repercussão dessa decisão na solução do conflito do país caribenho.

**Palavras-chave:** ONU. Haiti. Uso da força.

## ABSTRACT

---

\* Professora de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) *campus* Franca (2009/2010). Doutoranda em História pela UNESP-Franca (2010/2014). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e integrante do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES/CNPq). Foi bolsista CAPES/PRÓ-DEFESA (2006/2008). Este trabalho é uma adaptação da dissertação de mestrado defendida em 15/12/2008.

<sup>1</sup> Essas regras se referem à possibilidade do uso da força, conforme a Carta da ONU. No EB dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta. (C20-1) (**Nota do Redator**).

On September 23<sup>rd</sup>, 1993, the Security Council (CS) approved of the resolution 867 that authorized the UN Mission to Haiti (MINUHA) in order to modernize the Armed Forces, to create and train a Haitian civil police and to reestablish the power of president Jean-Bertrand Aristide. However the disembarkation of MINUHA was impaired by the hostile reaction of the armed civilian group (*attachés*) on October 11<sup>th</sup>, 1993. After this incident, the Security Council understood that the Haitian conflict was extremely dangerous and the UN rules of engagement for peacekeepers should be reviewed. Therefore, after the failure of the pacific attempts of negotiation, the Security Council approved of the resolution 940 that authorized the release of a multinational force to act under chapter VII of the Chart in order to facilitate the removal of the 'de facto' Haitian government, making possible the return of Aristide to the presidency. The resolution also forecast the gradual replacement of the multinational force by the MINUHA (authorized to use the force to accomplish the mandate).

By means of a case study, this work aims at posing the questions on why and how the UN decided to use the force to solve the Haitian internal conflict and which the consequences of this decision were to the solution of the crisis in Haiti. In the first part of this work, there is a rescue of the principles and the characteristics of the UN peacekeeping operations, highlighting this context in the beginning of the 1990's. In a second moment, the work focus on the case study in order to explain the facts that led to the evolving of the rules of engagement and the respective consequences of this decision to the conflict in that Caribbean country.

**Key-words:** UN. Haiti. Use of Force.

## **1 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS NO INÍCIO DOS ANOS 1990.**

Ao longo da década de 1990, as operações de manutenção de paz das Nações Unidas foram aprovadas pelo CS para manter, impor ou alcançar a paz em regiões de conflito. Tal mecanismo surgiu em 1956, no entorno das discussões entre os Estados-membros da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), para deliberar o envio da Primeira Força Emergencial das Nações Unidas no intuito de promover uma solução pacífica para a crise do Canal de Suez<sup>2</sup>. Naquele momento, os Estados-membros reunidos elaboraram os princípios norteadores dos contingentes militares para que cumprissem o mandato estabelecido pela ONU, a partir da observação de práticas que facilitariam o trabalho para solucionar a crise. Entre os princípios, estavam o consentimento das partes, a imparcialidade, a neutralidade, a

<sup>2</sup> A Crise do Canal de Suez (1956) iniciou-se com a nacionalização do Canal pela ação militar do governante egípcio general Gamal Abdel Nasser. O líder egípcio ao nacionalizar o Canal impediu que Israel, França e Inglaterra utilizassem a passagem e causou uma crise no Oriente Médio envolvendo demais países como Estados Unidos e União Soviética.

participação voluntária e o uso restrito da força. Tais princípios foram o marco que nortearam as características das demais operações de manutenção da paz enviadas pelas Nações Unidas para a resolução de conflitos entre Estados e no interior dos mesmos (conflitos intraestatais).

Para Afonso José Sena Cardoso (1998), o princípio do consentimento das partes implicou na consulta prévia pela ONU às partes envolvidas no conflito sobre o envio e a composição das operações de manutenção de paz das Nações Unidas. Já a imparcialidade estava relacionada ao cumprimento do mandato de forma objetiva, sem privilegiar qualquer uma das partes do conflito. A neutralidade surgiu como postura norteadora para evitar a defesa de posições políticas no teatro de operações, sendo que o contingente militar deveria cooperar entre si, evitando defender interesses estatais durante a execução do mandato. A participação voluntária se dava pela composição de tropas de acordo com os Estados-membros interessados conscientes de que deveriam destinar recursos próprios para as despesas do contingente enviado. Por último, o uso restrito da força implicava que o soldado da operação de manutenção de paz tinha autorização para fazer uso da força somente em legítima defesa. Na percepção da ONU, tal engajamento das tropas contribuiria para conquistar a confiança e a cooperação da população local, auxiliando com brevidade e êxito no cumprimento do mandato aprovado pelo CS (CARDOSO, 1998, p.28).

Ao longo da Guerra Fria, as operações de manutenção de paz e as missões de observação militar das Nações Unidas caracterizaram-se predominantemente por atuar em conflitos entre dois ou mais Estados (conflitos interestatais). A composição dessas operações era predominantemente militar e atendia aos princípios descritos anteriormente. Entre as principais funções e objetivos estavam: manter o cessar-fogo; supervisionar tréguas; patrulhar e preservar zonas de isolamento das partes em conflito, conhecidas também como “zonas tampão” ou zonas de exclusão militar. Entre essas atribuições, e quando fosse possível, também deveriam empenhar-se para que as partes em litígio assinassem acordos de paz (FONTOURA, 1999, p.66-7).

Entre os anos de 1948 e 1989, o envio de operações de manutenção de paz totalizou um número de 18 participações. Em contraste com esse número, ao longo da década de 1990, foram aprovados 35 mandatos, sendo que 24 operações de manutenção de paz foram enviadas entre os anos de 1989 e 1995<sup>3</sup>. Portanto, nesse período, o CS quintuplicou a aprovação de resoluções e triplicou o envio de operações de manutenção de paz.

Na percepção de Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura (1999, p.84), a distensão política entre Estados Unidos e União Soviética teve impacto significativo sobre a ONU para questões referentes à paz e segurança internacionais, pois aflorou antagonismos étnicos,

---

<sup>3</sup> Informações quantificadas a partir dos dados disponíveis na Lista de Operações de Manutenção de Paz. Disponível em: < <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>>. Acesso em: 22/07/2009.

religiosos e políticos que estavam arrefecidos anteriormente, além de universalizar valores como democracia e direitos humanos. Assim, compreende-se que conflitos estagnados durante a Guerra Fria, em decorrência do embate ideológico bipolar e do congelamento do CS, emergiriam com a derrocada do Muro de Berlim e o fim da União Soviética.

Nos documentos “Uma Agenda para a Paz” (1992) e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” (1995) transparece a preocupação da Secretaria Geral das Nações Unidas (SGNU) com a emergência de novos conflitos de natureza distinta e complexa no mundo pós-Guerra Fria. Tais documentos dão destaque ao aumento do número de conflitos cuja causa estava localizada no interior dos Estados, sendo que muitos desses conflitos poderiam representar um alto grau de risco e perigo às tropas de operações de manutenção de paz das Nações Unidas que estivessem engajadas em fazer uso limitado da força. Portanto, quando a ONU julgasse necessário, não hesitaria em enviar operações de imposição de paz, cujos princípios diferiam das operações de manutenção de paz quanto ao consentimento das partes e uso restrito da força.

Combater as causas dos conflitos intraestatais era um grande desafio, principalmente, quando umas das partes envolvidas poderia não ser tão facilmente identificável, como exércitos irregulares ou grupos civis armados ou atores não estatais armados (FRANCO, 1998, p.117). Muitos desses grupos agiam na clandestinidade e não poderiam ser reconhecidos pela ONU como partes do conflito e aos quais a ONU não deveria pedir consentimento para o envio de operações de manutenção de paz. Nesses termos, há uma adaptação da Organização quanto aos parâmetros para envio de operações de manutenção de paz no pós-Guerra Fria, buscando estar em conformidade com os obstáculos impostos pela natureza desses conflitos:

Nos conflitos inter-estatais, o consentimento é dado por partes claramente identificáveis, que controlam seus territórios, havendo, portanto, interlocutores para negociar e buscar soluções para questões específicas. Nos conflitos intra-estatais, por outro lado, o consentimento é bastante menos estável, na medida em que é difícil identificar interlocutores com capacidade de expressá-lo, ou se expresso, de implementá-lo (FONTOURA, 1999, p.97).

As operações de imposição de paz, portanto, poderiam ser um mecanismo para cessar hostilidades provocadas por atores nãoestatais armados onde havia o consentimento do governo do país para o desembarque de tropas da ONU. Outra possibilidade, era o envio quando havia partes em litígio em um Estado onde não existia um governo estabelecido - ou um governo reconhecido pela Organização - e cujo conflito exacerbado representasse graves conseqüências, como violações de direitos humanos e fluxos migratórios ilegais.

Algumas experiências prejudicaram o cumprimento do mandato das operações de manutenção de paz do início dos anos 1990, sendo que algumas colocaram em risco a vida de

funcionários e soldados das Nações Unidas. Podemos citar o caso dos militares dos Estados Unidos mortos por *somalis*, em 1993, na operação de manutenção de paz enviada à Somália (UNOSOM I) e cujas imagens do acontecimento foram transmitidas em rede mundial de televisão. Além disso, houve a retirada de tropas e funcionários da operação de manutenção de paz da ONU (UNAMIR) de Ruanda por razões de segurança, em 1994, após a escalada do conflito entre grupos rivais *hutsis* e *tutsis*, prejudicando o cumprimento do mandato estabelecido pelo CS. Diante desses acontecimentos, a SGNU necessitou rever a manutenção do princípio do uso restrito da força quando os conflitos intraestatais representassem uma ameaça ao cumprimento do mandato do CS, risco de vida às tropas e funcionários da ONU e, conseqüentemente, prejudicassem a credibilidade da Organização.

Em 1995, o secretário-geral divulgou o “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”. No documento, Boutros Boutros-Ghali enfatizou que a ONU permaneceria desempenhando o seu papel na resolução dos conflitos no pós-Guerra Fria. Porém, destacou que as operações de manutenção de paz seriam adaptadas às condições hostis em que o contingente militar atuasse baseado nas dificuldades observadas em algumas operações do início dos anos 1990. O secretário-geral admitiu que certos conflitos intraestatais apresentavam alto grau de periculosidade, semelhantes àquele que a ONU se deparou no Congo durante a década de 1960 (parágrafo 12). Assim, Boutros-Ghali assegurou que para obter êxito nessas dimensões de conflito, provavelmente o CS deveria agir como procedeu no Congo, ou seja, aprovou que a operação de manutenção de paz enviada ao país fizesse uso da força<sup>4</sup>.

Nota-se que as operações de manutenção de paz que estão autorizadas a fazer uso da força pelo CS são aprovadas mediante Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Já no documento “Uma Agenda para a Paz”, Boutros Boutros-Ghali afirmou que as operações de imposição de paz ou *peace-enforcement* atenderiam a esse dispositivo:

Consistiria em tropas voluntárias para tal serviço. Elas poderiam adotar armamentos mais pesados do que aqueles utilizados em operações de manutenção da paz [...] e atuariam sob artigo 40 da Carta.<sup>5</sup>

Percebe-se que já havia uma previsão de envio de operações de imposição de paz em decorrência da natureza do conflito. Porém, foi somente após alguns incidentes relatados em “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” que a ONU demandou evoluir as regras de engajamento das tropas do uso limitado da força, ou “operações multidimensionais”, para a autorização do uso da força, ou “operações robustas”, como assim denominou Fontoura

---

<sup>4</sup> O mandato dessa operação está disponível em: <<http://www.un.org/depts/DPKO/Missions/onucM.htm>>. Acesso em 22/07/2009.

<sup>5</sup> Grifo nosso. Parágrafo 44. O documento remete-se ao artigo 40 do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas que dispõe de ordenamentos jurídicos que autorizam o CS a aprovar mandatos com a autorização do uso da força. Cf. CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 22/07/2009.

(1999). Logo, há uma direta relação da autorização pelo CS do uso da força em operações de manutenção de paz com a resolução de conflitos intra-estatais de alto periculosidade.

## **2 OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS: A EXPERIÊNCIA NO HAITI**

No caso da primeira operação de manutenção de paz do Haiti (MINUHA), observa-se que houve uma evolução dessas regras de engajamento, pois as tropas, a princípio, foram autorizadas a fazer uso limitado da força em setembro de 1993. Porém, o acirramento do conflito e o descumprimento das disposições dos acordos celebrados com a ONU por parte do governo *de facto* haitiano influíram para que o CS aprovasse a resolução 940, em 31 de julho de 1994, na qual constava o envio de uma força multinacional para remover o “governo ilegítimo” e propiciar o ambiente necessário para o retorno do presidente democraticamente eleito em 1990. Após essa primeira etapa, o CS adaptou o mandato da MINUHA, para que ela permanecesse por mais seis meses, e determinou que essa operação de manutenção de paz estivesse responsável por profissionalizar as forças armadas, além de criar e treinar a primeira polícia civil do Haiti. Somada a essa função, que já constava nas atribuições originais da MINUHA em 1993, coube a ela conduzir um ambiente favorável para que houvesse a organização de eleições pelo governo legítimo, sob a monitoração da ONU em cooperação com a OEA, para os próximos cargos municipais e legislativos, além das próximas eleições presidenciais. Desta maneira, o contingente da MINUHA foi autorizado a ter acréscimo no contingente militar para 6000 homens e deveria permanecer no país até o prazo máximo de fevereiro de 1996.

## **3 A CRISE HAITIANA E O ENVIO DA MINUHA**

Entre os anos de 1986 e 1989, o Haiti teve uma sucessão de juntas militares que assumiram a presidência do país, conforme analisa Irene Pessôa de Lima Câmara (1998). A crise de representatividade política contribuiu para a instabilidade observada no contexto interno pela comunidade internacional. Preocupada com a defesa do princípio da democracia representativa, a Organização dos Estados Americanos (OEA) acompanhou a crise haitiana no decorrer desses anos, tendo a ONU também como Organização preocupada em promover ações de apoio à consolidação de regimes democráticos de governo em países da América Central e Caribe<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Tal cooperação entre essas organizações em torno desse propósito podem ser vistas na resolução da Assembleia Geral A/RES/45/2. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/563/91/IMG/NR056391.pdf?OpenElement>>. Acesso em 22/07/2009.

Para sanar a crise de representatividade política no país caribenho, a OEA e a ONU integraram uma missão conjunta de observação eleitoral (ONUVEH) composta por 400 observadores internacionais da ONU e da OEA e monitoraram as eleições organizadas em 16 de dezembro de 1990 (CÂMARA, 1998, p.59). Jean-Bertrand Aristide foi o candidato que venceu as eleições com 67% dos votos<sup>7</sup> e assumiu a presidência do Haiti em fevereiro de 1991. No entanto, meses mais tarde, um golpe de Estado removeu o presidente eleito do exercício da presidência do Haiti.

Logo após o incidente, todos os mecanismos pacíficos foram utilizados pela OEA e pela ONU para que o governo *de facto* colaborasse para o retorno de Aristide à presidência. Em 16 de junho de 1993, o CS aprovou a resolução 841 (S/RES/841) na qual o órgão universalizou o embargo comercial ao Haiti, atendendo a resolução MRE/RES 5/93 da OEA. A universalização do embargo comercial pelo CS cumpriu com o objetivo de fazer com que o governo haitiano instituído colaborasse com as negociações da ONU e da OEA e resultaram na assinatura do Acordo da Ilha dos Governadores e do Pacto de Nova Iorque. Tais acordos celebrados pela ONU (com o governo *de facto* e o presidente deposto) versaram sobre as condições necessárias para a estabilidade política do país: a volta de Aristide à presidência, a modernização das forças armadas, a criação de uma polícia civil haitiana, a promoção de reformas administrativas e judiciais e a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico do Haiti.

A princípio, a assinatura dos documentos sinalizou que haveria uma solução pacífica para a crise. Deste modo, o CS suspendeu o embargo comercial em 27 de agosto de 1993 (S/RES/861) e aprovou a resolução 862 (S/RES/862), em 31 de agosto de 1993, que autorizou a ida de uma equipe especializada (equipe de peritos) 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.

Até esse momento, o CS obteve uma resposta positiva quanto à colaboração do governo *de facto* e autoridades militares haitianas. Assim, em 23 de setembro de 1993, a resolução 867 (S/RES/867) autorizou o envio de uma operação de manutenção de paz ao Haiti com tropas compostas por 567 policiais da ONU e 700 militares (entre eles 60 treinadores), cujo mandato expiraria em até seis meses. Na resolução constava que a MINUHA deveria modernizar as Forças Armadas do Haiti (FADH) e criar e treinar a primeira polícia civil haitiana. O mandato foi bastante pontual e atendia necessidades emergenciais do país, como a restauração da ordem pública.

#### **4 O IMPEDIMENTO DO DESEMBARQUE DA EQUIPE DE PERITOS DA MINUHA**

<sup>7</sup> Relatório da ONU sobre a MINUHA, disponível em: <[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unmihbackgr2.html](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihbackgr2.html)>. Acesso em 22/07/2009.

O relatório final da ONU sobre a MINUHA destaca que cerca de 150 integrantes do grupo civil armado *attachés* dificultaram o desembarque da equipe de peritos da MINUHA, sendo que as autoridades militares haitianas nada fizeram para conter as manifestações hostis no porto de desembarque em Porto Príncipe, capital do Haiti. Diante do impasse e após dois dias de tentativas frustradas para obter facilidades para desembarcar, o navio retirou-se do porto haitiano e atracou na base militar naval dos Estados Unidos em Guantânamo (Cuba).

Sobre o impedimento do desembarque da MINUHA e condenando a omissão das autoridades militares haitianas, em 13 de outubro de 1993, o CS reinstalou o embargo comercial ao Haiti, aprovando a resolução 873 (S/RES/873). A partir deste momento, o CS buscou esgotar todos os recursos que ainda estavam ao seu alcance para fazer com que as autoridades militares haitianas cooperassem com a ONU antes de decidir pela alternativa militar mais drástica. As negociações com o governo haitiano foram conduzidas pelo representante da Secretaria Geral das Nações Unidas (SGNU) no Haiti, Dante Caputo, porém não houve avanços.

O CS retomou medidas punitivas, aprovando embargos comerciais de petróleo, armas e munição (S/RES/875) e, em 23 de março de 1994, decidiu estender o mandato da MINUHA até 30 de junho de 1994, já que as tropas da ONU ainda não haviam conseguido desembarcar no Haiti (S/RES/905). Naquele momento, caso o governo *de facto* haitiano não colaborasse, já era previsto que o uso da força seria indispensável para a solução do impasse.

Apesar de empenhar todos os esforços multilaterais, a SGNU não conseguiu avançar pelas vias pacíficas. O secretário-geral enviou um relatório ao CS, solicitando as devidas adaptações quanto à logística e ao treinamento das tropas nessa nova conjuntura hostil na qual a ONU deveria atuar (S/RES/933).

## **5 A DECISÃO PELO USO DA FORÇA**

Do momento em que houve resistência ao desembarque da equipe de peritos da MINUHA até meados de 1994, o CS buscou primar pelos mecanismos pacíficos para obter o consentimento do governo *de facto* haitiano. A resposta negativa a esse processo, fez com que a SGNU estudasse opções para enviar uma operação militar autorizada a fazer uso da força. O relatório da SGNU de 28 de junho de 1994 (S/1994/765) comunicou a conclusão da sexta reunião *ad hoc* dos ministros das relações exteriores da OEA (MRE RES 6/94), que deu respaldo à ONU para que o mandato da MINUHA fosse reforçado. Além disso, o relatório da SGNU recomendou ao CS que avaliasse as condições de envio de uma “força expandida”,



aprovada sob capítulo VII da Carta, para que a mesma assegurasse um ambiente estável e seguro que possibilitasse a “restauração democrática”.

Em 15 de julho de 1994, a SGNU determinou quais seriam as diretrizes da força a ser enviada ao Haiti (S/1994/828). Tal força deveria controlar todos os pontos de entrada como portos, aeroportos de Porto-Príncipe e as principais vias de acesso. O objetivo era que isso proporcionasse livre circulação das tropas da ONU, além de prover segurança aos funcionários da Organização. A “força expandida” deveria também desarmar os grupos paramilitares que eram os principais agentes das violações dos direitos humanos e também um dos responsáveis pela insegurança e caos que se instalara no país. Para isso, a operação teria duas fases. A primeira era propiciar segurança e estabilidade fornecendo assistência às autoridades legítimas do governo constitucional do Haiti. Quando a primeira etapa fosse cumprida, a segunda fase consistiria em modernizar as FADH e criar e treinar a polícia civil haitiana em conformidade com os padrões de proteção dos direitos humanos.

Desta forma, em 31 de julho de 1994, o CS aprovou a resolução 940 (S/RES/940), na qual condenou a falta de cooperação do “governo ilegítimo do Haiti” no cumprimento das negociações conduzidas pela ONU e pela OEA. Considerou também que as autoridades militares do Haiti não cooperaram para o desembarque da MINUHA e que a continuidade desse impasse constituía ameaça à paz e à segurança na região. O CS salientou que havia singularidade na complexa situação haitiana e que isso motivou a tomada de uma decisão extraordinária: o envio de uma força multinacional de comando e controle unificados autorizada para atuar mediante capítulo VII da Carta “para usar de todos os meios necessários” (parágrafo 4) para facilitar a remoção das autoridades militares do Haiti nos moldes citados no Acordo da Ilha dos Governadores, proporcionando o retorno ao cargo do “presidente legítimo do Haiti”. A resolução 940 também aprovou que o mandato da MINUHA seria estendido por mais seis meses e ainda determinou que a Missão fosse responsável por profissionalizar as forças armadas do Haiti, além de criar e treinar a polícia civil haitiana. Somada a essa função, que já constava nas atribuições originais da MINUHA, coube a ela conduzir um ambiente favorável para que houvesse a organização de eleições anunciadas e organizadas pelo governo legítimo - eleições legislativas e municipais, em meados de 1995, e as presidenciais ao final desse mesmo ano - sob a monitoração da ONU em cooperação com a OEA. Desta maneira, o contingente da MINUHA foi autorizado a ser aumentado para 6000 homens e deveria permanecer no país até o prazo máximo de fevereiro de 1996.

Ao observarmos a revisão do mandato da MINUHA, podemos inferir que o CS deliberou que Jean-Bertrand Aristide cumpriria seu mandato sem ajustes do tempo em que esteve fora do país (fora do exercício da presidência). Tal medida foi vislumbrada para que a

MINUHA cumprisse o mandato estabelecido e assegurasse a estabilidade do Haiti até que outro presidente assumisse, a partir de fevereiro de 1996. Portanto, também podemos inferir que o governo de Jean-Bertrand Aristide era visto, nesse momento pelo CS, como um governo de transição. Nessas circunstâncias, o CS cumpriria o papel de apaziguador do conflito e provedor da reestruturação que asseguraria estabilidade interna e segurança regional. Adaptar o tempo de mandato de presidente haitiano traria problemas jurídicos para a ONU, pois fugia da sua esfera de competência resolver tal assunto. Além disso, considerar uma reestruturação de tempo de mandato do presidente não era desejável politicamente, pois essa hipótese poderia trazer dificuldades internas com os grupos civis armados e militares resistentes ao governo de Aristide, sendo que tal medida poderia diminuir a estimativa da brevidade do tempo em que se pretendia alcançar a paz no país. Pontuamos também que essa decisão implicaria em complicações quanto às premissas da Constituição haitiana. Logo, não era desejável ter mais uma variável que comprometesse ou prolongasse o cumprimento do mandato.

Antes do desembarque da força multinacional, a SGNU enviou ao CS mais um relatório (S/1994/1012) no dia 26 de agosto de 1994, solicitando que houvesse uma última tentativa para se implementar a resolução 940 pacificamente. No relatório, há a sugestão para que fosse evitada a hipótese de confronto militar que certamente seria nefasto para o Haiti. Para tanto, Boutros Boutros-Ghali sugeriu o envio de uma missão de alto nível, disponibilizando um dos funcionários que trabalhava com ele na SGNU, para compor a delegação que iria negociar com as autoridades militares do Haiti.

David Malone (1998, p.112) afirma que a delegação enviada ao país, em 16 de setembro de 1994, foi conhecida como Missão Carter e composta por senadores e autoridades dos Estados Unidos. Entre os membros da delegação, estava o ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter, o chefe da comissão de serviços militares do Senado, senador Sam Nunn e o ex-chefe das forças armadas, general Colin Powell. A delegação buscou persuadir as autoridades militares haitianas a cooperarem com o desembarque pacífico da força multinacional que, neste momento, já se sabia que seria liderada pelos Estados Unidos. Para dar incentivos, a Missão Carter garantiu que os oficiais de altos cargos das FADH teriam uma aposentadoria antecipada e honrosa. Diante dessas circunstâncias, no dia 18 de setembro de 1994, foi assinado o acordo entre Estados Unidos e Haiti para que houvesse o desembarque da força multinacional sem confronto militar.

## **6 A FORÇA MULTINACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS**

Segundo o relatório da ONU (S/1994/1143) publicado em 28 de setembro de 1994, as primeiras tropas da força multinacional desembarcaram pacificamente no Haiti em 19 de setembro de 1994. Ian Martin (1999, p.725) afirma que não houve manifestações de resistência ao desembarque das tropas da ONU e que, em 07 de outubro, o legislativo haitiano aprovou a lei de anistia que beneficiava diretamente os militares haitianos de alto cargo - como o general Raoul Cédras, general Philippe Biamby e tenente-coronel Michel-Joseph François - mandados para exílio no Panamá e República Dominicana.

Tabela 1.1 Composição da força multinacional das Nações Unidas

Mês e ano	Número de soldados	Países
Outubro 1994	21.000 1.049 295 134	Estados Unidos Bangladesh CARICOM Guatemala
Novembro 1994	18.000 11	Estados Unidos Costa Rica
Março 1995	6.000	Estados Unidos

Dados organizados a partir das informações dispostas no artigo de David Bentley “Operation Uphold Democracy: Military Support for Democracy in Haiti”. Junho de 1996.

Fonte: National Defense University.

Disponível em: <[http://www.ndu.edu/inss/strforum/SF\\_78/forum78.html](http://www.ndu.edu/inss/strforum/SF_78/forum78.html)>. Acesso em 01/12/2007.

O primeiro desembarque de tropas norte-americanas ocorreu também no dia 19 de setembro do mesmo ano com 2 mil soldados em Porto Príncipe. Ainda segundo o relatório, até 27 de setembro o desembarque da força multinacional atingiu o número de 15.697 soldados que foram instalados em cinco diferentes cidades: Porto Príncipe, Jacmel, Govaïves, Cap-Haïtien e Hinche. As sanções unilaterais dos Estados Unidos foram suspensas em 26 de setembro do mesmo ano.

Numa publicação do Centro de Direito e de Operações Militares do Exército dos Estados Unidos localizado em Charlottesville (Virgínia), consta a afirmação de que o Comando do Atlântico Sul dos Estados Unidos já estava preparado para as operações militares da força multinacional das Nações Unidas. Ao ser dada a autorização para a entrada pacífica da força multinacional, duas operações já haviam sido preparadas pelo Comando do Atlântico Sul: uma para invadir e a outra para entrar pacificamente (CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS E DE OPERAÇÕES MILITARES DO EXÉRCITO AMERICANO, *passim*).

A primeira operação, que nas palavras de John R. Ballard (1998, p.105) recebeu o nome de “Defendendo a Democracia”, se pautou pelo domínio e controle de Porto Príncipe e

de Cap-Haïtien, cidade do nordeste do Haiti e base de sustentação da operação. A partir da presença nas duas cidades, já era possível administrar os demais acessos que dariam o controle territorial pleno do país. Ainda na análise do autor, ao dominar as principais vias de acesso, o intuito era retirá-las do controle de grupos civis armados. John R. Ballard argumenta que essa operação militar também conseguiu desarmar tais grupos e restabeleceu a ordem no país para que progressivamente fosse possível um ambiente seguro e estável para o retorno do governante constitucionalmente eleito em 1990. Quando os objetivos descritos acima foram atingidos, o autor afirma que Jean-Bertrand Aristide retornou a presidência da República em 15 de outubro de 1994. Essa data é a mesma que consta nos relatórios da Secretaria Geral da ONU como a data oficial de retorno do presidente haitiano.

Ainda nas palavras de John R. Ballard, a segunda operação militar recebeu o nome de “Estabilização–JTF-190”. Houve, portanto, uma operação inicial dos Estados Unidos para intervir militarmente e outra para estabilizar o país. Entendemos que, apesar de agir sob a bandeira das Nações Unidas, essas diferentes operações militares – postas em prática segundo as afirmações do autor norte-americano – foram operações coordenadas pelos Estados Unidos sem que houvesse discriminação específica no mandato do CS que autorizasse o Estado-membro a proceder dessa maneira. Porém, o comando e controle da força multinacional da ONU eram dos Estados Unidos e as operações militares enviadas foram o fruto da interpretação do que o mesmo considerou necessário para cumprir o mandato que lhe foi confiado.

Tanto nos relatórios da Secretaria Geral da ONU quanto na literatura norte-americana abordada, existe o registro de que a força multinacional das Nações Unidas permaneceu no Haiti de 19 de setembro de 1994 a 31 de março de 1995. De setembro a dezembro de 1994, os relatórios da ONU sinalizaram que havia estabilidade no país e explanaram sobre reuniões entre autoridades do governo haitiano para “assegurar a estabilidade democrática”.

Como estava previsto na resolução 940, no dia 23 de setembro, desembarcou a primeira equipe de observadores militares da ONU em Porto Príncipe. A equipe deveria acompanhar o desempenho das atividades da força multinacional. Em outubro, os 12 observadores militares (4 de Bangladesh, 2 da França, 2 da Irlanda e 4 da Nova Zelândia) monitoraram algumas cidades (S/1994/1180). Posteriormente, a ONU preparar-se-ia para o envio do efetivo militar da MINUHA.

## **7 A PRIMEIRA OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU NO HAITI (1995-1996)**

Os mandatos da MINUHA, baseados nas resoluções 867 e 940 do CS, sofreram adaptações quanto às necessidades observadas no palco de operações. Em janeiro de 1995, o relatório S/1995/46 da SGNU tentou justificar a razão pela qual a profissionalização das FADH não seria o foco da MINUHA, argumentando que não havia praticamente FADH quando a força multinacional das Nações Unidas desembarcou no Haiti. Logo, a ênfase dada pela força multinacional, e que seria continuada pela MINUHA, era prover treinamento à força de segurança pública haitiana – Força Interina de Segurança Pública (FISP) - por ser a necessidade imediata. Profissionalizar as forças militares haitianas seguiu como uma meta formal a ser cumprida e de relevância secundária. Ao final do período de permanência da MINUHA, alguns integrantes da FISP foram treinados para compor o exército haitiano.

Ao mencionar que o cumprimento dos mandatos das resoluções 867 e 940 seriam adaptados às necessidades locais, o relatório parcial da SGNU evidencia que havia uma preocupação da Organização quanto à necessidade de adaptar o mandato da operação de manutenção de paz à natureza hostil do conflito. A resolução 867 era um mandato do CS para o qual a MINUHA iria operar em um contexto de conflito no qual se previu que o uso da força não seria necessário. Contudo, a partir de meados de 1994 o cenário modificou-se. Assim, o secretário-geral recomendou que as regras de engajamento da MINUHA fossem alteradas, “autorizando o exercício da força no direito de auto-defesa, incluindo tentativas dos oponentes de impedir por meio da força o cumprimento do mandato da MINUHA” (parágrafo 64). Portanto, percebemos a determinação da ONU para fazer com que o mandato do CS fosse cumprido e o reconhecimento de que a natureza do conflito haitiano proporcionava riscos aos soldados da MINUHA, caso não recebessem expressa autorização para o uso da força. É nesse sentido que afirmamos que houve uma evolução das regras de engajamento dos *peacekeepers* da MINUHA.

A SGNU efetivou o uso da imposição da paz como medida para assegurar que a MINUHA treinasse a FISP e auxiliasse o governo constitucional haitiano na organização das eleições legislativas e municipais, em meados de 1995, e as presidenciais ao final do mesmo ano, evitando repetir novamente os erros cometidos em outras operações de manutenção de paz do início da década de 1990 e buscando zelar pela credibilidade da Organização.

Até o final de dezembro de 1994, cerca de 3 mil haitianos realizaram treinamento de seis dias para estarem aptos a serem policiais da FISP. O treinamento consistiu em um curso sobre direitos humanos e código de conduta para imposição da lei (S/1995/46). Esse preparo foi o resultado de um acordo bilateral entre Estados Unidos e Haiti, pelo qual os policiais da FISP receberam o treinamento dado por agentes do Programa Internacional de Assistência e Treinamento Investigativo Criminal Internacional, conhecido pelas siglas em inglês ICITAP:

O ICITAP chegou ao Haiti dois dias depois das tropas norte-americanas e implementou um plano de cinco anos para desenvolver uma nova força polícia civil no Haiti; o sucesso do reconhecimento do trabalho da ICITAP foi a principal fonte em estabelecer a segurança e imposição da lei em democracias emergentes.<sup>8</sup>

Incorporar ex-membros do antigo exército haitiano à FISP não foi a solução mais apropriada da ONU para obter respaldo e tranquilidade da população haitiana no primeiro momento em que houve o desembarque da força multinacional. Todavia, foi a alternativa escolhida pela necessidade de que o processo de transição da força multinacional para a MINUHA fosse feito com brevidade. O objetivo era que gradualmente os membros da FISP fossem desmobilizados, assim que as turmas da Polícia Nacional Haitiana - treinadas pela MINUHA - fossem formadas.

A FISP atuou com mais 800 policiais internacionais da ONU, dividida entre cidades como Porto Príncipe e outras 120 localidades. Em longo prazo, o objetivo era que a FISP fosse substituída até janeiro de 1996 pela Polícia Nacional Haitiana e que mil homens dessa força integrassem futuramente o Exército do Haiti.

O secretário-geral da ONU observou no relatório de janeiro de 1995 que o treinamento da FISP não foi adequado, pois, além de ter ocorrido em um período muito curto (6 dias), não houve unidade no preparo: novecentos haitianos (homens e mulheres) foram treinados na base norte-americana em Guantânamo até o final dezembro e mais 100 haitianos expatriados foram treinados por três meses no Canadá (S/1995/46). Certamente, o treinamento providenciado estava muito aquém do satisfatório. Ademais, a calamidade em que o país se encontrava exigiria muitas outras operações específicas da ONU que pudessem solucionar alguns dos problemas endêmicos do país.

Naquele momento, a ONU, como organização burocrática e tendo o compromisso de cumprir mandatos de operações de manutenção de paz em curto prazo, esteve mais preocupada com a agilidade depreendida para solucionar o conflito haitiano e com a necessidade de fazê-lo com os escassos recursos disponíveis, já que passava por crise financeira decorrente da escassez do orçamento. O uso da força foi essencial para o cumprimento rápido do mandato, porém, a Organização não conseguiria sanar todas as debilidades do país naquele curto espaço de tempo.

O componente militar da MINUHA somava um total de 6 mil militares, divididos em 5 batalhões de infantaria (incluindo forças especiais), 1 batalhão de polícia militar, 1 unidade de engenharia e 1 força de pronto-emprego. A sede da MINUHA ficou estabelecida em Porto Príncipe com 6 sub-sedes operacionais pelo país (Cap Haïtien, Gonaïves, duas em Porto Príncipe, Jacmel e Les Cayes), com postos estrategicamente ramificados em 10 cidades, quais

<sup>8</sup> Tradução nossa. Disponível em: <<http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/expertise/historical-miles.html>>. Acesso em: 16/07/2008.

sejam, Cap Haïtien, Fort Liberté, Hinche, Gonaïves, Port-de-Paix, St. Marc, Porto Príncipe, Jacmel, Les Cayes e Jérémie. O mapa abaixo nos dá a dimensão espacial dessa distribuição.



Figura 1.1. **Mapa do Haiti.** Disponível em: <<http://www.lonelyplanet.com/maps/caribbean/haiti/>>. Acesso em 22/07/2009.

O comando militar da MINUHA foi de responsabilidade dos Estados Unidos até março de 1996, sendo substituído pelo Canadá, até junho do mesmo ano. Embora a autorização da MINUHA estivesse prevista somente até 07 de fevereiro de 1996, quando o novo presidente haitiano tomaria posse do cargo, o CS autorizou a extensão do mandato da MINUHA até junho de 1996. Tal decisão foi tomada tendo por base o pedido do novo presidente eleito, René Garcia Préval, para que as tropas permanecessem por mais seis meses no país para dar estabilidade ao exercício do seu governo (S/1996/99).

Se por um lado os Estados Unidos foram responsáveis pelo comando militar da MINUHA, a SGNU atribuiu o comando dos policiais da ONU ao Canadá até fevereiro de 1996 e depois foi assumido pela França até junho (S/1995/46). Progressivamente, estava previsto a substituição da FISP pela Polícia Nacional Haitiana (PNH) que estaria apta a lidar com as questões de segurança pública do Haiti quando não houvesse mais tropas da MINUHA.

Em fevereiro, a MINUHA já havia dividido administrativamente o controle do país em duas áreas: região centro/sul e região norte, simbolizando a retirada gradativa de tropas da ONU no Haiti. As patrulhas ocorriam nas redondezas de Porto Príncipe e Cap Haïtien. Até 15 de março, com a retirada do contingente militar dos Estados Unidos e do Paquistão, a presença militar no Haiti era de 2.700 homens. Progressivamente, este número também foi diminuído até o fim do mandato da MINUHA em 30 de junho de 1996.

Percebemos que o conflito haitiano exigiu habilidade da ONU para lidar com problemas relacionados à instabilidade e à falta de segurança e dificilmente essa conjuntura se resolveria rapidamente. Além de monitorar a organização das eleições, a MINUHA concentrou-se em soluções imediatas para os problemas de segurança pública oriundos de um passado de instabilidade política, governos autoritários, extrema pobreza e violações de direitos humanos. Estabilizar o país e prover segurança foi um grande desafio para a ONU. A tentativa de superar esse contexto iniciou-se com a força multinacional e continuou com a MINUHA que garantiu razoavelmente a ordem pública quando a mesma poderia voltar a ser caótica na ausência da ONU em território haitiano. Porém, tais objetivos só puderam ser atingidos com eficácia e em curto período de tempo, após o CS autorizar o uso da força, tanto para a força multinacional quanto para a MINUHA, em situações em que as tropas se deparassem com obstáculos que inviabilizassem o cumprimento do mandato do CS.

O esforço da ONU para a estabilização deste conflito foi pontual e não garantiu bases sólidas para que o país obtivesse condições de prosseguir de forma autônoma a fim de viabilizar as reformas necessárias necessárias para fortalecer as instituições políticas do país, assegurando que não houvesse a recorrência do contexto convulsivo de 1986. Porém, enquanto organização burocrática, a ONU não estava em condições financeiras para responsabilizar-se pela mudança efetiva que resultasse na reconstrução das instituições do país, sendo que grande parte dessa atribuição deveria ser realizada pelo novo governo haitiano em harmonia com as demandas exigidas pelo povo haitiano. Logo, a realização da ONU limitou-se em assistir a “restauração democrática” e monitorar a transição de governo. Concomitante a essa prática, objetivou deixar a força policial em condições de obedecer ao governo haitiano no propósito de consolidar a normalização da ordem pública. Os demais desafios foram, portanto, delegados ao governo de René Garcia Préval que teria grandes dificuldades de reerguer o país sem auxílio econômico da comunidade internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALLARD, John R. Upholding Democracy: The United States Military Campaign in Haiti, 1994-1997. Westport: Praeger, 1998.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. Em Nome da Democracia: a OEA e a crise haitiana – 1991-1994. Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre de Gusmão: Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

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

CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS. LAW AND MILITARY OPERATIONS IN HAITI, 1994-95: LESSONS LEARNED FOR JUDGE ADVOCATES. The Judge Advocate General's School United States Army. Charlottesville, Virginia, 1995.



FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre Gusmão: Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

FRANCO, Andrés. "Armed NonState Actors". In: MALONE, David (org). The UN Security Council: from the Cold War to the 21<sup>st</sup> century. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

MALONE, David. Decision-making in the UN Security Council: the case of Haiti 1990-1997. Nova Iorque: Oxford, 1998.

MARTIN, Ian. "Haiti: International Force or National Compromise?" Journal of Latin American Studies, Flórida, v.31, n.3, outubro de 1999.

## Documentos da ONU

UMA AGENDA PARA A PAZ  
SUPLEMENTO DE UMA AGENDA PARA A PAZ  
LISTA DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS.  
RELATÓRIO DA ONU SOBRE A MINUHA  
ACORDO DA ILHA DOS GOVERNADORES  
PACTO DE NOVA IORQUE  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/841.  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/861.  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/862.  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/867.  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/873.  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/875.  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/905.  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/917.  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/933.  
CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/940.  
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1994/765.  
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1994/828.  
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1994/1012.  
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1994/1143.  
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1994/1180.  
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1995/46.  
SECRETARIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. S/1996/99.  
ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/RES/5/93.  
ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/RES/45/2.

## Documentos da OEA

MRE/RES 5/93

MRE/RES 6/93