

O BRASIL E A MINUSTAH – OS TRÊS “DS” DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O HAITI: DIPLOMACIA, DESENVOLVIMENTO E DEFESA

Embaixadora Maria Luisa Escorel de Moraes

A autora agradece a coautoría do Terceiro-Secretário Wallace Medeiros de Melo Alves, assistente da Divisão de Paz e Segurança Internacional do Ministério das Relações Exteriores.

A Embaixadora Maria Luisa é a Diretora do Departamento de Organismos Internacionais (DOI) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, responsável pela orientação e supervisão das divisões das Nações Unidas (DNU), de Paz e Segurança Internacional (DPAZ) e desarmamento e tecnologias sensíveis (DDS). Diplomata de Carreira desde 1987, serviu na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York (2001 a 2004) e na Delegação Permanente do Brasil junto à ONU e organismos especializados em Genebra (2009 a 2014). Serviu, igualmente, nas Embaixadas do Brasil em Caracas, Santiago e Wellington. Preside a Comissão Nacional para a Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário no Brasil e é a representante do Brasil na rede internacional de pontos focais da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” (doi@itamaraty.gov.br).



A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

A participação em operações de manutenção da paz da ONU (OMPs) é expressão concreta da vocação multilateral da política externa brasileira e seu compromisso com o sistema de segurança coletiva. Os mais de 50 mil civis, policiais e militares brasileiros desdobrados em cerca de cinquenta missões em distintos continentes, desde 1948, têm dado testemunho inequívoco de que o Brasil, para além de sua condição de país pacífico, é também nação provedora internacional de paz e segurança.

O acumulado histórico do envolvimento nacional em OMPs é a tradução prática de princípios fundamentais inscritos no art. 4º da Constituição brasileira, como a solução pacífica de controvérsias internacionais e a defesa da paz. Ao

longo de setenta anos como país contribuinte de tropas, o engajamento do Brasil tem sido consistentemente balizado pelo elevado profissionalismo e disciplina de seus contingentes e pela coerência de sua participação associada ao respeito aos princípios básicos das OMPs – o consentimento das partes, a imparcialidade e o não uso da força, exceto nos casos de autodefesa ou na defesa do mandato da Missão. A existência prévia de uma paz a ser efetivamente mantida, com a adesão das partes em disputa a compromissos de reconciliação nacional e negociação, é pressuposto fundamental do envolvimento brasileiro em OMPs.

As iniciativas ensaiadas pelo Brasil na solução de conflitos internacionais pré-datam a criação das OMPs e remontam à Liga das Nações, em que o País atuou como *honest broker* nas contendas territoriais de seu horizonte regional imediato. Foi, no entanto, a partir da institucionalização da prática de OMPs que as ações brasileiras vieram a adquirir vulto e dimensão verdadeiramente internacional, com o desdobramento pioneiro de militares nos Bálcãs e em Suez [1].

O pós-Guerra Fria e o reestabelecimento da democracia no Brasil criaram condições sistêmicas e domésticas favoráveis à expansão do ativismo brasileiro em OMPs. O País buscou consolidar e aperfeiçoar as bases de sua inserção internacional, no que o embaixador Gelson Fonseca denominou “autonomia pela participação”. Com efeito, o Brasil retornou aos principais regimes multilaterais,

entre os quais o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS/ONU), após dezenove anos de afastamento [2].

Nesse período, são emblemáticos do envolvimento do Brasil em temas de paz e segurança internacional os esforços de mediação conduzidos pelo Grupo de Apoio à Contadora e, posteriormente, o Grupo do Rio para a solução dos conflitos armados na América Central. A ação brasileira confluía com o lugar estratégico atribuído pela Constituição de 1988 à América Latina e Caribe entre seus princípios basilares de política externa. No âmbito da ONU, as principais contribuições do Brasil para as OMPs ocorreram em Estados lusófonos, como Angola e Moçambique, com os quais os laços culturais, históricos e afetivos contribuíram para aproximar o País da outra margem do Oceano Atlântico em sentimento compartilhado de solidariedade e responsabilidade [3].

Uma década depois desse renovado ativismo em OMPs, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti - MINUSTAH*, sigla em francês) viria a inaugurar novo capítulo da participação brasileira em missões da ONU, representando o desdobramento natural das crescentes experiências e responsabilidades que o País positivamente assumia em temas de paz e segurança internacional.

O presente artigo visa a identificar as lições aprendidas com a participação brasileira na *MINUSTAH* ao longo dos treze últimos anos, bem como analisar a contribuição da Missão para a construção do Estado haitiano e o desenvolvimento econômico e social do país.

O ENGAJAMENTO DA DIPLOMACIA E DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS NA *MINUSTAH*

A história haitiana registrou tanto ciclos de instabilidade, que estiveram na base do subdesenvolvimento do país, quanto o simbolismo de sua independência proclamada por ex-escravos, cujo conteúdo vanguardista influenciou diversos movimentos sociais por todo o continente americano [4]. Nos versos da elegia do poeta Edouard Glissant, o Haiti teve seu lugar na história mundial reconhecido como “a terra originária dos países antilhanos (...) que continuamente teve de arcar com o custo da audácia de haver concebido e erigido a primeira nação negra do mundo colonizado” [5].

As respostas internacionais tampouco foram exitosas em garantirem a estabilidade e o desenvolvimento do povo haitiano. As primeiras missões de paz que se alternaram no Haiti foram tributárias de lógica excessivamente centrada em prioridades de segurança e repressão à violência, com o propósito de colher maior número

possível de vitórias militares no curto prazo, para tão prontamente desengajar-se do país, consoante a “Doutrina Powell” na década de 1990 [6]. Entre 1994 e 2001, intercalaram-se no terreno quatro missões da ONU e a força multinacional interina capitaneada pelos Estados Unidos, as quais não conseguiram, no entanto, oferecer soluções estruturais e duradouras à deterioração da situação humanitária e de segurança no Haiti [7].

A precária estabilidade política alcançada com as múltiplas operações de paz na década de 1990 foi logo rompida em meio à espiral de violência, em fevereiro de 2004, após a saída do então presidente

A *MINUSTAH* constitui marco na “cultura de operações de manutenção da paz” do Brasil. O êxito do comando militar da Missão configurou indubitável ativo diplomático auferido pelo País que o posiciona como referência de conduta e profissionalismo a ser seguido em missões de paz.

Jean-Bertrand Aristide. Conquanto a origem da crise haitiana fosse política, seus efeitos eram transversais e desdobravam-se na fragilização de suas estruturas econômicas e na ruptura do tecido social [8]. Em face do colapso institucional e da nova conflagração, criou-se a Força Interina Multinacional (MIF), respaldada pela Resolução 1529 (2004) do CS/ONU e mandatada com o duplo propósito de estabelecer um entorno seguro e estável e um processo político pacífico e constitucional no Haiti [9].

Três meses após o estabelecimento da MIF, a Missão foi substituída pela *MINUSTAH*, por meio da Resolução 1542 (2004), aprovada por unanimidade e cujo mandato mais ambicioso e complexo em relação às operações predecessoras refletia a compreensão da comunidade internacional de que os desafios haitianos requeriam a conciliação do binômio desenvolvimento e segurança. À luz das experiências acumuladas no Haiti, percebia-se que, sem a consideração de variáveis políticas, econômicas, sociais e humanitárias, a paz seria assentada em bases frágeis, facilmente erodidas pela superveniência de novas crises políticas. De fato, a *MINUSTAH* pretendeu transcender à mera replicação das presenças internacionais anteriores no Haiti, bem como ser a última operação onusiana a estabelecer definitivamente as bases da sustentação da paz no país e inaugurar ponto de inflexão positiva em sua história [10].

A participação do Brasil na *MINUSTAH* é caso paradigmático da interface entre defesa, diplomacia e desenvolvimento, os quais conformam a linha de ação dos três “Ds” da cooperação brasileira para o Haiti. Ao longo de treze anos, os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e diversos outros ministérios e órgãos federais somaram-se aos esforços de estabilização e pacificação do Haiti com sentido de missão compartilhada: a promoção da paz e do desenvolvimento em uma nação irmã como princípio caro à sociedade brasileira,

e a disposição e a capacidade do País de assumir crescentes responsabilidades internacionais compatíveis com seus recursos militares, econômicos e políticos.

O compromisso do Brasil com o Haiti estendeu-se para além da esfera militar e da segurança tradicional e seguiu enfoque eminentemente multidimensional, atento à superação das causas profundas e estruturais do conflito no país. O protagonismo brasileiro na *MINUSTAH* coadunou a um só tempo a vertente solidária e respeitadora do direito internacional da política externa pátria com a perspectiva estratégica de alavancar a influência regional e multilateral do Brasil em temas de paz e segurança internacionais [11].

A *MINUSTAH* constitui marco na “cultura de operações de manutenção da paz” do Brasil [12]. O êxito do comando militar da Missão configurou indubitável ativo diplomático auferido pelo País que o posiciona como referência de conduta e profissionalismo a ser seguido em missões de paz. O Brasil torna-se, também, frequentemente solicitado por Estados interessados em aprender as metodologias desenvolvidas e empregadas pelas forças nacionais de paz em cenário de alta complexidade como o Haiti [13]. O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), Centro Sérgio Vieira de Mello, é referência internacional no treinamento e na irradiação de conhecimento operativo em OMPs.

A presença brasileira na *MINUSTAH* representou o maior esforço de assistência humanitária já empreendido pelo País, bem como respondeu por quase 70% de todo o contingente brasileiro empregado até o presente em OMPs. A concorrência de características inéditas, em várias áreas, singularizou o significado político-militar da Missão para o Brasil: o exercício nacional do comando ininterrupto da *MINUSTAH* durante todo seu período, fato que não encontra precedente em outras missões da ONU, marcadas pela prática de rodízio no comando de tropas; o maior



desdobramento de contingente brasileiro desde a Segunda Guerra Mundial, com o emprego de 37,5 mil militares; a missão mais longa de que o Brasil participou em sua história de engajamentos; e a presença de países sul-americanos como maiores contribuintes de tropas [14].

A atuação brasileira nas discussões normativas a respeito da *MINUSTAH* contribuiu para vocalizar a influência do País tanto nos foros de concertação das grandes potências, como o CS/ONU, quanto na articulação inter pares por meio de canais de diálogo com seus vizinhos latino-americanos [15]. Em diversas frentes de ação, o Brasil buscou multilateralizar os esforços internacionais sobre o Haiti, como os foros de consulta mantidos com o Grupo de Amigos do Haiti, o grupo de principais doadores (G-10), o grupo consultivo ad hoc do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e os grupos de contato em Nova York e em Porto Príncipe [16].

O envolvimento de múltiplos interlocutores e a formação de densa rede diplomática de contatos sobre a situação de segurança no Haiti orientaram-se pelo objetivo de conferir visibilidade aos problemas enfrentados pelo país caribenho e angariar máximo apoio da

comunidade internacional frente a seus desafios de estabilidade [17]. Destacou-se, ainda, o empenho realizado pelo Brasil na V Comissão da Assembleia Geral da ONU para dotar a *MINUSTAH* de recursos financeiros à altura dos desafios a serem superados no Haiti.

O Brasil conferiu relevância, nesse esforço diplomático de coordenação, ao envolvimento de organismos representativos da América Latina e Caribe, como a Comunidade do Caribe (CARICOM) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), como forma de aportar soluções eminentemente regionais aos problemas que se impunham ao Haiti e concerniam à estabilidade latino-americana como um todo. Um eventual “Estado falido” no Caribe traria impactos negativos de curto e longo prazo para a segurança e o desenvolvimento da região [18]. Concluía-se, parafraseando a reflexão já proposta por Octavio Paz, cinquenta anos antes, sobre o destino comum que atava os Estados da América Latina e do Caribe: “nenhum de nossos países poderá se salvar sozinho” [19].

No vácuo de liderança dos esforços internacionais no Haiti e ante as solicitações do Secretariado da ONU e das principais potências envolvidas no

terreno, como Estados Unidos e França, os países latino-americanos assumiram a dianteira do processo de estabilização na nação caribenha. O protagonismo regional manteve-se durante toda a extensão da *MINUSTAH* tanto em número de tropas desdobradas quanto em posições de liderança. Todos os chefes civis da Missão, com exceção de um único mandato, foram nacionais latino-americanos.

Paralelamente à articulação externa, a participação brasileira no Haiti requereu a formação de consensos junto à opinião pública interna e ao Congresso sobre o sentido estratégico da *MINUSTAH* para a diplomacia e as forças armadas nacionais. Na Exposição de Motivos EMI nº 121, de 2004, dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, assinalou-se que a participação do Brasil na *MINUSTAH* iria ao encontro da “tradição brasileira de dar prioridade à solução multilateral de conflitos” e com o potencial de catalisar apoio de “diversos outros Estados latino-americanos em esforço conjunto para dar solução sustentável, pacífica, democrática e duradoura à situação do Haiti” [20].

As gestões da diplomacia brasileira iniciaram-se durante seu mandato eletivo no CS/ONU, no biênio 2004-2005, e adquiriram, posteriormente, lastro de permanência ao longo de toda a duração da *MINUSTAH*. As ações do Brasil foram direcionadas a inscrever compromissos de natureza multidimensional no mandato da *MINUSTAH* e a restringir as hipóteses de aplicação do uso da força, previstas pelo Capítulo VII da Carta da ONU. A menção ao Capítulo VII na Resolução 1529 (2004) foi circunscrita aos parágrafos operativos em que o uso da força se revelasse indispensável para o cumprimento do mandato.

A modulação da linguagem do texto negociado não decorreu de objeções do governo brasileiro quanto ao recurso ao Capítulo VII *per se*. O que se defendeu, de fato, foi seu emprego criterioso e parcimonioso, coadjuvado por

esforços político-diplomáticos concomitantes sob pena de a Missão ser interpretada como uma solução imposta de fora ou pesarem questionamentos sobre sua imparcialidade.

Se, em 1994, o Brasil se absteve da aprovação da Resolução 940, que previu a criação da força multinacional de emergência no Haiti em linha com o Capítulo VII, dez anos depois, em 2004, o contexto que informou o voto favorável brasileiro para a Resolução 1542 era outro. Não se tratava mais de uma operação restrita à provisão de condições mínimas de segurança. A *MINUSTAH* abarcava, também, objetivos de combate à fome e à pobreza e de fortalecimento da democracia haitiana, ancorados no tripé “estabilização, diálogo político e capacitação institucional, social e econômica do país” [21].

O mandato da *MINUSTAH* procurou ser tão amplo quanto a complexidade dos desafios securitários e socioeconômicos enfrentados pelo Haiti. Em complemento às funções tradicionais de *peacekeeping* das OMPs, relativas à garantia de ambiente seguro e estável e suporte ao processo político, agregaram-se, na *MINUSTAH*, atividades de *peacemaking* e *peacebuilding*, as quais contribuíram para promover o bem-estar do povo haitiano e a consolidação institucional do Estado. Incluem-se, nesse rol de iniciativas, a promoção dos direitos humanos; o apoio à reforma do setor de segurança; a prestação de serviços sociais básicos à população; o monitoramento eleitoral e as ações direcionadas ao desenvolvimento econômico e social e à formulação de políticas públicas de longo prazo no país [22].

A consolidação da paz não é alcançada tão somente pela suspensão da violência. No Haiti, aspirava-se à construção do que Johan Galtung denomina “paz verdadeira” ou “paz positiva”, a qual advém de medidas de inclusão socioeconômica, capazes de transformar indivíduos em cidadãos, titulares de direitos e agentes de mudanças [23].



O PRINCÍPIO DA NÃO INDIFERENÇA COMO FUNDAMENTO ÉTICO-MORAL DA ATUAÇÃO DO BRASIL NO HAITI

A não indiferença da política externa brasileira traduziu-se no ímpeto de contribuir para a estabilidade hemisférica e para a superação da crise política e humanitária, cujas maiores consequências recaíam sobre o povo haitiano. À época das deliberações sobre a participação brasileira na *MINUSTAH*, os princípios do art. 4º da Constituição Federal e da política externa pátria, somados às ideias de solidariedade ativa e de não indiferença, foram os antídotos morais aos argumentos defendidos em favor da inação do País frente à crise na nação caribenha. Conforme sustentavam alguns grupos, os problemas socioeconômicos nacionais detinham primazia sobre a eventual assistência humanitária e alocação de tropas do Brasil no exterior, cujo epítome era a canção “O Haiti é aqui”, de Caetano Veloso [24].

O que irmanava o Brasil e o Haiti e despertava o sentimento de solidariedade ativa não era somente a circunstância regional comum. Como afirmou o então

chanceler Celso Amorim, em 2007, é precisamente o fato de o Brasil não ser um país “uni-identitário” que lhe permite comportar simultaneamente múltiplas identidades e abrir-se ao mundo para aproximar-se de outros povos e culturas em relações de respeito e de alteridade, bem como sensibilizar-se aos desafios de desenvolvimento de outras nações. As identidades sociais e históricas diversas do Brasil como Estado em desenvolvimento, de matriz latina e afrodescendente e multicultural encontram reflexo na própria sociedade haitiana e em suas características constitutivas igualmente plurais [25].

O respeito brasileiro ao princípio da não intervenção não desautorizava o dever moral do País de agir em face da insegurança política e humanitária no Haiti. A não indiferença era a vertente complementar de ação à não ingerência. O engajamento do Brasil foi realizado ao dispor de prévio respaldo do governo haitiano e ocorreu, durante todo o processo, em estreita colaboração com as autoridades locais a partir das prioridades e diretrizes por elas definidas [26].

BOAS PRÁTICAS E LIÇÕES DA MINUSTAH

Contribuiu para tornar o Haiti um caso de sucesso o fato de que, durante os treze anos em que esteve à frente das Forças da MINUSTAH, o Brasil não se refugiou em alternativas fixas e pré-concebidas para a pacificação do Haiti. Buscou adaptar as soluções tradicionais de OMPs para as circunstâncias específicas do país caribenho, ciente de suas particularidades históricas e suas necessidades humanitárias e institucionais mais prementes. Inovaram-se, no país caribenho, as modalidades brasileiras de cooperação técnica e seu arcabouço doutrinário tático e estratégico. O reaparelhamento militar do Brasil e adaptações em sua capacidade logística de ressuprimento das tropas foram alternativas para garantir a efetividade da ação brasileira em meio às condições adversas e próprias do terreno [27].

Foi, também nesse sentido, que programas de redução da violência comunitária, foram introduzidos na MINUSTAH, em parceria com organizações não governamentais, e tornaram-se, segundo o Secretariado da ONU, caso-modelo de *peacebuilding*. Tais programas, além de ajudarem a combater a ação de gangues e reduzir a criminalidade, beneficiaram diretamente, pelo menos, seis milhões de haitianos, ao envolverem medidas de inclusão social direcionadas à capacitação profissional de jovens, bem como o acesso de cidadãos à justiça e a serviços sociais básicos prestados pelo Estado [28].

A pacificação de áreas sensíveis, como *Bel Air e Cité Soleil*, por “capacetes azuis” viabilizou a extensão da autoridade do Estado haitiano a comunidades em que

autoridades policiais jamais haviam entrado. Paralelamente a essas missões robustas, implementaram-se, ainda, 1.788 projetos de impacto rápido durante todo o mandato da MINUSTAH, com ações multifacetadas e de efeito transversal na geração de renda, na saúde coletiva e na promoção do estado de direito. Os desdobramentos desses projetos foram sentidos na vida de sete milhões de haitianos, dos quais mais da metade eram mulheres [29].

Nem todos os resultados da experiência brasileira na MINUSTAH, contudo, podem ser mensurados em números, porquanto representaram ganhos qualitativos traduzidos em aumento da credibilidade e da projeção internacional do Brasil e incre-

mento da cooperação estratégica com parceiros regionais. O engajamento brasileiro na MINUSTAH promoveu, entre suas externalidades positivas, a construção de ambiente de crescente confiança e concertação entre as chancelarias e ministérios da defesa dos países contribuintes de tropas, institucionalizado no Mecanismo 2x9 [30],

bem como favoreceu a interoperabilidade das Forças Armadas nacionais com a dos demais países latino-americanos. Mais da metade das forças de paz eram originárias de países da América Latina, o que torna a MINUSTAH a primeira OMP da ONU efetivamente ancorada em uma identidade latino-americana e sobretudo sul-americana [31].

O respeito e a sensibilidade das tropas brasileiras às tradições e à cultura do povo haitiano permitiram aos efetivos nacionais inserção diferenciada na sociedade do país, amparada no exercício de *soft power* [32] e na construção de relações de confiança junto à população local. Às iniciativas

A MINUSTAH viria a inaugurar novo capítulo da participação brasileira em missões da ONU e representou desdobramento natural das crescentes experiências e responsabilidades que o País positivamente assumia em temas de paz e segurança internacional.



de patrulha e de pacificação conduzidas pelo Batalhão Brasileiro de Força de Paz (*Brazilian Battalion - BRABAT*, sigla em inglês) acrescentaram-se as ações cívico-sociais e a assistência humanitária empreendida pela Companhia de Engenharia Brasileira de Força de Paz (*Brazilian Engineering Company - BRAENGCOPY*, sigla em inglês). Os impactos estruturais dessas ações contribuíram para atender necessidades básicas da população por meio de projetos como construção de poços artesianos e pavimentação de ruas, bem como possibilitaram operar melhorias no nível de bem-estar das comunidades locais.

A *MINUSTAH* trouxe, ainda, entre suas lições, a incorporação da perspectiva de gênero em seu mandato, em acordo com a Resolução 1325 (2000) do CS/ONU, e a transversalização dessa abordagem na execução das tarefas da Missão. As ações brasileiras orientaram-se tanto pelo incentivo ao incremento da participação de mulheres em OMPs quanto por

iniciativas de prevenção e combate à violência de gênero e de empoderamento feminino em situações de conflito e pós-conflito. Foi sintomática da incorporação da perspectiva de gênero ao mandato e à atuação da *MINUSTAH* a presença de unidades móveis de gênero, em articulação com clínica de defesa civil dentro de bases brasileiras, no atendimento às vítimas de violência sexual em campos de deslocados [33]. A política de tolerância zero a abuso e exploração sexual da ONU (*sexual exploitation and abuse - SEA*, sigla em inglês), aplicada de maneira ainda mais rigorosa pelo Brasil, contribuiu para escudar a reputação ilibada das tropas nacionais.

Durante todo o período de operação da *MINUSTAH*, nenhum militar brasileiro esteve sujeito à acusação formal de *SEA*. A excelência no treinamento prévio ao desdobramento dos contingentes brasileiros, bem como durante o exercício da missão; as políticas de aquartelamento; os rodízios semestrais e condições

adequadas de lazer e de alojamento; e o desdobramento voluntário conformaram o rol de medidas que resguardaram a boa conduta dos efetivos do Brasil e permitiram ao País construir imagem de credibilidade e de respeito com a população local, digna da expressão *bon bagay* – “gente boa”, em *creole* –, designação fraternal com que os haitianos se referiam aos militares dos contingentes brasileiros [34].

Para além do enfoque de mulheres e meninas haitianas como vítimas de conflitos, estabeleceram-se ações de empoderamento desse grupo demográfico por meio de projetos de impacto rápido direcionados à formação de rede de capacitação feminina e à realização de cursos profissionalizantes e palestras sobre incentivo à educação, direito das mulheres e saúde sexual.

O papel das mulheres como promotoras de estabilidade e de facilitação do contato entre as forças de paz e a população local foi reconhecido ao serem continuamente incorporadas às tropas brasileiras na *MINUSTAH* desde 2006. Ressalta-se a função pioneira desempenhada por uma capitão da Polícia Militar do Distrito Federal, a qual foi a primeira mulher brasileira a liderar contingente policial da ONU no combate à violência urbana [35]. Além de atuarem junto às comunidades locais como “pontes” que alicerçavam confiança e aumentavam a percepção coletiva de segurança, a presença feminina também foi elemento de inspiração para meninas e mulheres haitianas acerca do valor transformador que elas podem aportar ao processo de paz e desenvolvimento do país.

O inventário das boas práticas empreendidas bilateral e multilateralmente pelo

Brasil no Haiti não é escasso e teve por fundamento a horizontalidade dos princípios que guiam a cooperação internacional prestada pelo País, quais sejam a ausência de condicionalidades e a orientação pelas demandas locais (*demand-driven*). As denominadas “tecnologias sociais” desenvolvidas domesticamente pelo Brasil no âmbito da redução da pobreza e da promoção do desenvolvimento socioeconômico encontraram no Haiti condições para serem adaptadas à realidade local.

Juntamente com a cooperação brasileira em programas nacionais de segurança alimentar e nutricional e apoio à formulação de políticas públicas, o Haiti também foi beneficiário, entre outras ações, da

colaboração em projetos de formação profissional, na reforma e capacitação da Polícia Nacional Haitiana, na cooperação eleitoral e desportiva e no combate à violência de gênero. O Haiti tem sido o recipiendário do maior projeto de cooperação Sul-Sul mantido pelo Brasil na área de saúde, no valor de US\$ 70 milhões, os quais são

revertidos para medidas profiláticas, respostas emergenciais de saúde, doação de medicamentos e de vacinas e formação de agentes comunitários [36].

Além das iniciativas estruturantes empreendidas pelo Brasil, as ações nacionais incluíram, também, cooperação de natureza emergencial, realizadas frente a cataclismos por meio de doações ao Fundo de Reconstrução do Haiti, tarefas de resgate de vítimas e promoção de acesso desimpedido de comboios humanitários.

Na cooperação triangular, por sua vez, atestam o alto perfil da coordenação alcançada pelos projetos de coleta e reciclagem de resíduos

O papel das mulheres como promotoras de estabilidade e de facilitação do contato entre as forças de paz e a população local foi reconhecido ao serem continuamente incorporadas às tropas brasileiras na *MINUSTAH* desde 2006. Ressalta-se a função pioneira desempenhada por uma capitão da PM/DF.

sólidos, desenvolvido em Porto Príncipe e *Carrefour Feuilles* pelo Fundo IBAS; a atuação conjunta do Brasil, do Haiti e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a prevenção e a erradicação do trabalho infantil; e a coordenação entre Brasil, Haiti e o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) voltada ao fortalecimento das instituições médico-hospitalares no país caribenho [37].

O enfrentamento dos desafios do Haiti seguiu abordagem integrada entre desenvolvimento, segurança e reconciliação nacional e avanços simultâneos e não compartimentalizados, em linha com a compreensão de que respostas estritamente militares não são capazes de eliminar as causas estruturais dos conflitos e prover bases sólidas para a paz duradoura. Os desastres decorrentes do terremoto de 2010 e do furacão *Matthew* de 2016, e a epidemia de cólera em 2010 impuseram reveses materiais e humanos ao processo de estabilização do Haiti e requereram criatividade e maleabilidade diplomática para adaptar rapidamente soluções e planejamentos aos problemas que se afiguravam no país.

O êxito da *MINUSTAH* pode ser atribuído ainda à capacidade de constantemente compatibilizar seu mandato com as necessidades humanitárias no terreno, a fim de evitar o retrocesso do país ao status quo ante presença da Missão no país. A construção da paz no Haiti não seguiu processo linear, alheio a avanços e recuos. Não obstante as dificuldades que sobrevieram, a manutenção de relativo ambiente de segurança e ordem pública no país revela que os resultados auferidos pela *MINUSTAH* preservaram-se como ganhos tangíveis convertidos em melhoria do bem-estar do povo haitiano e progressivamente apropriados pela sociedade do país.

A transição da *MINUSTAH* para a Missão das Nações Unidas de Apoio à Justiça no Haiti (*Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti - MINUJUSTH*, sigla em francês), deverá permitir que os dividendos da

paz no Haiti obtidos na última década sejam consolidados e expandidos, com destaque para a reconciliação política, o fortalecimento da capacidade institucional e operacional da Polícia Nacional Haitiana, o aperfeiçoamento dos sistemas judiciais e penais e a proteção dos direitos humanos, em linha com a Resolução 2350 (2017) do CS/ONU [38].

Ao despedir-se, o 26º Contingente Brasileiro deixa no Haiti o legado de paz e estabilidade que ajudou a construir, mas leva consigo sentimento de dever cumprido, que, por treze anos, foi objetivo comungado de civis e militares brasileiros, unidos pela solidariedade e responsabilidade para com a nação irmã.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação brasileira, com o comando militar da *MINUSTAH* e seu maior contingente de tropas, conforma história de sucesso nas OMPs. À semelhança do conteúdo simbólico do discurso dos três “Ds” – descolonização, desenvolvimento e desarmamento –, proferido pelo embaixador Araújo Castro em 1963, a cooperação brasileira atual segue pautada por esse acrônimo, mas revestido de novos significados – diplomacia, desenvolvimento e defesa –, todos fundamentais para paz e a segurança em nosso irmão caribenho.

Mais do que se conferir ênfase às lacunas que o Haiti ainda deve superar para atingir seu pleno desenvolvimento econômico e social, o balanço final da *MINUSTAH* encontra-se nas contribuições para a estabilidade política e securitária que aportou ao país de menor desenvolvimento relativo das Américas e tornou os últimos treze anos período decisivo em sua trajetória histórica.

Na atualidade em que OMPs estão crescentemente sujeitas a pressões por cortes orçamentários e flexibilização de seus mandatos, a *MINUSTAH* é testemunho de que a sustentação da paz depende de abordagem integrada e não sequencial de variáveis econômicas, sociais, políticas, humanitárias e de segurança.

Apesar dos inúmeros desafios com os quais o povo haitiano se defronta, são inegáveis os avanços alcançados e traduzidos na melhora da situação humanitária e dos direitos humanos, nos indicadores de segurança, na reestruturação das instituições do Estado e nos ganhos de legitimidade das autoridades públicas junto à população haitiana. Entre as maiores contribuições que a *MINUSTAH* conferiu ao Haiti foi o fortalecimento de sua democracia, evidenciado pela conclusão exitosa de três ciclos eleitorais e a primeira transição pacífica de poder entre um presidente eleito pelo voto popular e o outro da oposição.

Os avanços obtidos na pacificação do Haiti geraram ganhos indivisíveis e extensíveis a toda a América Latina e Caribe. Além de conquistas concretas para o desenvolvimento socioeconômico e institucional do povo haitiano, os países contribuintes de tropas, em sua maioria latino-americanos, beneficiaram-se do acúmulo de *expertise* técnica e política em OMPs, ao atuarem em contexto de alta

complexidade.

Os impactos positivos da *MINUSTAH* para o Brasil foram, em grandes linhas, o de fortalecer a projeção internacional do País e consolidar nossa influência como ator e proponente de ideias e práticas em paz e segurança, as quais poderão servir como paradigmas para novos modelos de OMPs.

Como afirmou Jean Monnet, em sua obra “Memórias”: “Nada é possível sem os homens, mas nada é durável sem as instituições” [39].

De forma análoga, a presença militar brasileira no Haiti pode ter encontrado seu encerramento com a retirada dos últimos homens e mulheres desdobrados no país, em outubro deste ano. O legado do Brasil, porém, tem lastro de permanência na resiliência e estabilidade das instituições do Haiti que civis e militares brasileiros ajudaram a formar, consolidar e garantir como conquistas apropriadas e conduzidas pelo povo haitiano.

REFERÊNCIAS / NOTAS

- [1] FIGUEIRÔA, Christiano Sávio de Barros. **Sete décadas de operações de manutenção da paz das Nações Unidas – contribuições brasileiras**, 2017 (no prelo).
- [2] FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- [3] FIGUEIRÔA, Christiano Sávio de Barros. Op. cit.
- [4] RICUPERO, Rubens. O Brasil no mundo. In: SCHWARCZ, Lilian Moritz (org). **História do Brasil Nação – Crise Colonial e Independência**, 1808-1830, v.1, 2011.
- [5] Tradução livre do poema “**La terre matrice des pays antillais, Haïti**”, de Edouard Glissant. Disponível em: <<http://ile-en-ile.org/edouard-glissant-la-terre-matrice-des-pays-antillais-haiti/>> Acesso em: 20 de nov. 2017.
- [6] UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletivo das Nações Unidas**, 2a ed., Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2015, p. 212.
- [7] THE UNITED NATIONS STABILIZATION MISSION IN HAITI (MINUSTAH). **MINUSTAH Background**, s.d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml>> Acesso em: 19 de set. 2017.
- [8] SEITENFUS, Ricardo. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz**. In: **O Brasil e a ONU**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. pp. 49.
- [9] THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1529 (2004)**. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1529\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1529(2004))> Acesso em: 13 de set. 2017.
- [10] _____. **Resolution 1542 (2004)**. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SRES%201542.pdf>> Acesso em: 12 de nov. 2017.
- [11] NASSER, Filipe. **Pax Brasiliensis: solidariedade e projeção de poder na construção de um modelo de engajamento do Brasil em operações de paz da ONU**. Brasília: Instituto Rio Branco. Dissertação (Mestrado). 2009.
- [12] AGUILAR, Sérgio. **Uma cultura brasileira de missões de paz**. In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (orgs.). **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- [13] HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- [14] Ibid., pp.23.
- [15] KENKEL, Kai Michael. **O peacebuilding do Brasil na África e no Haiti: uma alternativa à paz liberal ou só maquiagem?** 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 23-26

jul. 2013.

[16] HERMANN, Breno. *Op. cit.* pp. 210.

[17] ISHITANI, Fátima Keiko. **Engajamento do Brasil na Missão de Estabilização no Haiti (MINUSTAH):** significado para a política externa brasileira. Brasília: Instituto Rio Branco, 2009.

[18] AMORIM, Celso. **A ONU aos setenta: reforma do Conselho de Segurança (apontamentos para um livro de memórias)**. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. MORAES; Maria Luisa Escorel de; UZIEL, Eduardo (orgs.) *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

[19] PAZ, Octavio. **Corriente Alterna**, 2000.

[20] BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. Exposição de motivos nº 121/2004, de 4 de maio de 2004. **Proposta de Envio de Contingente Brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas (MINUSTAH)**, 2004.

[21] Palestra do Ministro Celso Amorim no CEBRI, Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7703-pontos-para-palestra-do-ministro-das-relacoes-exteriores-no-cebri-centro-brasileiro-de-relacoes-internacionais>> Acesso em: 20 set. 2017. HERMANN. Breno. *Op. cit.* pp.233.

[22] HERMANN. Breno. *Op. cit.* pp.207.

UZIEL, Eduardo. *Op. cit.*

[23] GALTUNG, Johan. **Peace by peaceful means**. Londres: Sage, 1995.

[24] UZIEL, Eduardo. *Op. cit.* pp. 117.

[25] **Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião do Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais**, Brasília, 28 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7953-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-no-conselho-mexicano-de-assuntos-internacionais-comexi-texto-de-base-cidade-do-mexico-28-11-2007>>. Acesso em: 21 set. 2017.

[26] HERMANN. Breno. *Op. cit.*

[27] PEIXOTO, Floriano. **Epopéia militar brasileira no Haiti**. In: HAMANN, Eduarda Passarelli; RAMIRES, Carlos Augusto (orgs.) **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017, pp.19.

[28] NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti**, S/2017/840, oct. 2017.

[29] NAÇÕES UNIDAS. *Op. cit.* pp. 12.

[30] O Mecanismo 2X9 reuniu chanceleres e ministros da defesa de nove países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai) para coordenar, nos primeiros anos da MINUSTAH, a ação da América Latina a respeito da situação de segurança e desenvolvimento do Haiti.

[31] ISHITANI, Fátima Keiko. *Op. cit.*

[32] *Soft power*, ou poder suave, é o termo usado na diplomacia para definir a competência de um país para conseguir o que deseja por meio de sua cultura e de sua imagem, de sorrisos e paciência, em oposição a balas e canhões. O conceito foi delineado nos anos 1990 pelo cientista político americano Joseph Nye. Não é algo concreto, não há como medi-lo em cifras, não se vende na bolsa de valores, mas é inegável.

[33] GIANINNI, Renata Avelar. **Da política a implementação: preenchendo as lacunas para a promoção de uma abordagem de gênero no Haiti**. IN: HAMANN, Eduarda Passarelli (Org.). *Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016*. Artigo Estratégico n. 13. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2015. Disponível em: <http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AE-13_Brasil-e-Haiti.pdf>. Acesso em: 12 de out. 2017.

[34] MORAES, Maria Luisa Escorel de. FIGUEIRÔA, Christiano Sávio Barros. **Building on best practices and filling gaps to address sexual exploitation and abuse in UN peacekeeping – a view from Brazil**, 2017 (no prelo).

[35] GIANINNI, Renata Avelar. *Op. cit.*

[36] AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Projetos em execução: Brasil e Haiti**, s.d. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaosulsul/haiti>> Acesso em: 13 de out. 2017.

[37] AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Op. cit.*

[38] THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 2350 (2017)**. Disponível em: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2350\(2017\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2350(2017)). Acesso em: 10 out. 2017.

[39] MONNET, Jean. **Memórias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

