

A ONU e as intervenções armadas intraestatais: o caso do Haiti

Alisson Reis do Nascimento¹

Resumo

Nunca foram realizadas no mundo tantas operações de manutenção da paz como a partir da década de 90. As atividades da ONU, respaldadas na consolidação da paz e da segurança internacionais, se intensificaram e ganharam maior importância com o fim da Guerra Fria e início de uma nova ordem mundial, agregado ao aumento das instabilidades sociopolíticas e intraestatais em diversas regiões do mundo. A extrema complexidade dos conflitos internos exigiu que o modelo clássico das operações de manutenção da paz fosse ampliado, abarcando atividades novas com vertente de ação não só militar, mas humanitária e política. Contudo, a ONU não é um órgão supranacional com legitimidade explícita para agir em assuntos da jurisdição interna de seus Estados membros, sendo limitada pela soberania desses Estados, que nem sempre possuem interesses comuns em uma ação coletiva.

Palavras-chave: Operações de Manutenção da Paz. Intervenção armada. Conflitos internos. ONU. Legitimidade. Soberania.

1 Introdução

O princípio basilar da ONU, explícito logo no preâmbulo da Carta das Nações Unidas diz:

nós, os povos das Nações Unidas resolvemos [...] unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de

¹ Bacharel em Relações Internacionais pelo UNICEUB. É coordenador do Programa de Desenvolvimento Social da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID, na Embaixada dos EUA em Brasília. É aluno do MBA em Gerenciamento de Projetos pela FGV. Este artigo é baseado em sua monografia de graduação. Email: alissonri@yahoo.com.br.

métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, [...] (CARTA..., 1976, p. 47-48).

O primeiro e mais importante propósito da ONU descrito na Carta é

manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão [...] por meios pacíficos, e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional[...] (CARTA..., 1976, p. 47-48).

Um dos meios de ajuste ou solução das situações que possam levar a uma perturbação da paz são as Operações de Paz das Nações Unidas. Cabe ao Conselho de Segurança, por meio do artigo 24 da Carta da ONU - “responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais” - o poder resolutivo e deliberativo de tais Operações quando necessário, com base legal “implícita” nos capítulos VI e VII da Carta.

No entanto, Foot, Gaadis e Hurrell (2003, p. 69) afirmam que as intervenções internacionais realizadas sob a égide ou com aprovação da ONU desde o fim da Guerra Fria, encontram uma tensão entre demandas crescentes por justiça em meio a realidades de poder que favorecem a preservação da ordem.

2 As novas operações da paz da ONU

De acordo com os novos conceitos apresentados por Boutros-Ghali, baseados no ideário de ativismo que deveria ter Operações de Paz da ONU, mesmo não estando na letra original da Carta da ONU, pode-se utilizar sua referência para mostrar a correlação entre o uso de força militar e diplomática, tendo como marco jurídico os Capítulos VI e VII da Carta. Ao analisar os êxitos e malogros das operações de *peace-keeping* empreendidas pela Organização, o ex-Secretário-Geral, Boutros-Ghali (1992), assinalou que essas operações devem respeitar, pelo menos, três princípios básicos de manutenção da paz para que suas atividades sejam bem sucedidas: o consentimento das partes em litígio, a imparcialidade e a abstenção do uso da força, exceto nos casos de legítima defesa.

Também conforme assinalado no Documento de Posição do Secretário-Geral Boutros-Ghali (1992), algumas modificações qualitativas também puderam

ser notadas. Uma dessas mudanças constitui o fato de que, nos anos 90, muitos conflitos ocorreram no interior dos Estados, em vez de serem travados entre Estados soberanos. Boutros-Ghali observou, assim, a ascensão de inúmeros conflitos nacionalistas a partir do final dos anos 80 (nas ex-repúblicas soviéticas, na ex-Iugoslávia, no interior de alguns países africanos). Poder-se-ia citar que em 1988, de maneira inversa, das 5 Operações de Manutenção da Paz em execução naquela época, 4 correspondiam a guerras entre Estados soberanos e apenas 1 constituía conflito intraestatal. No entanto, Cardoso demonstra que a maior parte dos conflitos já possuía caráter interno no período da Guerra Fria:

os conflitos internos, na verdade, foram gradualmente se intensificando ao longo do século XX. Wiseman cita que 79% das guerras havidas entre 1900 e 1941 deram-se entre Estados e 85% dos conflitos de 1945 a 1969 foram internos. Embora sem dados estatísticos para lastrear a hipótese, poder-se-ia, igualmente, aventar que, desde a queda do muro de Berlim, raros terão sido ou serão os conflitos com dimensões regionais, e menos ainda aqueles de coordenadas internacionais' (CARDOSO, 1998, p. 52).

O que se percebe é que as Missões anteriores à queda da URSS possuíam limitações de atuação nos seus princípios e condutas. As chamadas Missões clássicas, geralmente, eram lançadas após o estabelecimento de um cessar-fogo em conflitos geralmente interestatais, para monitorar violação do acordo, ganhando tempo para separar as partes em conflito, visando negociar um acordo na área política entre os principais atores.

Com fim da bipolarização, o modelo clássico das Operações de Manutenção da Paz foi ampliado, abarcando atividades novas e complexas, sendo chamadas de Multidisciplinares ou de 2ª Geração, com vertente de ação não só militar, mas civil, humanitária e política. Essas Missões são caracterizadas como sendo estabelecidas para a efetivação de acordos políticos em conflitos intraestatais. Tais acordos envolvem um largo conjunto de assuntos importantes para a população civil como a organização e condução de eleições; reformas constitucionais, judiciais e eleitorais; e supervisão do respeito aos direitos humanos (FONTOURA, 1999, p. 108). Havia um empenho mais efetivo dos países ocidentais, sob influência estadunidense, em difundir o ideário democrático fundado no respeito aos direitos humanos, no pluralismo político e na liberdade de expressão. A ONU aparece, nesse sentido, como

uma mediadora na promoção desses preceitos, e suas operações de manutenção da paz passariam, a partir de então, a contemplar a reconciliação política do país anfitrião, defendendo o respeito aos direitos humanos e a realização de eleições por voto universal e secreto como fatores essenciais na busca de soluções para os conflitos em questão.

Na verdade, a irrisória quantidade de missões durante a Guerra Fria em comparação ao início dos anos 90 se deve em muito aos alinhamentos ideológicos vigentes na época, que definiam as relações internacionais e a política externa dos Estados de forma bastante clara. Há, assim, uma grande disparidade entre o número de Operações de Paz ocorridas antes e depois queda do muro de Berlim. No período de 1945 a 1989, ou seja, em 44 anos, foram realizadas apenas 13 Missões de Paz pela ONU, mesmo esse período sendo marcado por diversos conflitos em diversas zonas de instabilidade no mundo, sofrendo intervenções unilaterais ou dos EUA, ou da antiga União Soviética, muitas delas realizadas por meio de suprimento militar e estratégico.

Em 1987, as Nações Unidas administravam 5 Operações de Paz, com 10.000 homens e despesas da ordem de US\$ 233 milhões. Em fins de 1993, foram 18 operações simultâneas, mais de 75.000 efetivos e de US\$ 3 bilhões em gastos anuais estimados. No começo de 2006, havia também 18 Operações de Manutenção da Paz e ainda 13 outras Missões de Verificação, com aproximadamente 85.000 efetivos enviados a campo. Em agosto de 2007, esse número cresceu para mais de 100.000 homens, sem contar com a complexa operação híbrida ONU-União Africana em Darfur. O corrente orçamento anual das Operações de Manutenção da Paz é de aproximadamente \$5.6 bilhões de dólares².

Tem-se percebido, nesses termos, que apesar de haver um aumento gradativo das instabilidades político-sociais e intraestatais em diversas regiões do mundo no decorrer do século XX, somente a partir dos anos 90 passaram a ter expressão e destaque consideráveis nas relações internacionais. Em muito foi causado pela emergência dos conflitos étnicos decorrentes da transição de antigas sociedades socialistas ao capitalismo, pela diminuição da influência tutelar, ou imposição da ordem pelos EUA e URSS e, principalmente, pela preocupação e ativação das

² Ver: Nações Unidas (2008).

Nações Unidas em relação ao desfecho dos mesmos. Com o desmantelamento da URSS e, por conseguinte, do próprio bloco soviético, atuaram predominantemente forças de desagregação e secessão de Estados.

Com o aumento da atividade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tornou-se mais difícil alegar a inércia das Nações Unidas como justificativa para a execução de políticas unilaterais supostamente destinadas à realização dos propósitos da organização. A alteração na lógica das esferas de influência diminuiu o atrativo político das intervenções unilaterais que apresentavam a bandeira humanitária, mas tinham agenda bem mais ampla. Ao mesmo tempo em que diminuíram as alegações de direito de intervir unilateralmente, aumentaram as pressões para que o CSNU passasse a atuar em “emergências complexas”, envolvendo desastres humanos (VAZQUEZ, 2007, p. 61).

Entretanto, essas Operações de Manutenção da Paz de “Segunda Geração” não conseguiram se adaptar eficientemente ao processo de absorção de novas funções, revelando que essa transição não seria concretizada se grandes obstáculos não fossem vencidos. As Operações de Manutenção da Paz tiveram, em algumas situações, seu conceito original tanto estendido quanto desrespeitado para viabilizar a execução de determinadas tarefas contidas em seus mandatos.

Nesses termos, os três princípios básicos de missões de manutenção da paz da ONU, de consentimento das partes em litígio, imparcialidade e abstenção do uso da força, determinados por Boutros-Ghali, se tornariam muito difíceis de serem delimitados e efetivamente cumpridos diante da ampliação das intervenções da ONU para ingerências armadas em conflitos no interior dos Estados, havendo respaldo para questionamentos sobre a legitimidade de tais intervenções. Para Aurélio Viotti (2004, p. 27),

A prática do Conselho, durante a década de 1990, leva a crer que procurou adaptar-se à nova ordem política do pós-Guerra Fria. Em processo de experimentação virtualmente contínuo, essa prática parece ter levado a reinterpretar a Carta, seja nos objetivos da segurança coletiva, seja nos meios para garanti-la. Quanto aos objetivos, o CSNU tem conferido interpretação extensiva ao que considera ameaça ou ruptura da paz e de segurança internacionais, nos termos do artigo 39 da Carta, que teriam passado a incluir conflitos internos (guerra civil), crises humanitárias e, mesmo, rupturas da legalidade democrática. Quanto aos

meios, [...] as tradicionais operações de manutenção de paz (*peacekeeping*), fundadas no consentimento das partes em conflito, na imparcialidade e no não-uso da força (exceto em legítima defesa), foram alteradas, adquirindo aspectos coercitivos, em alguns casos.

Nesses termos, Afonso José Cardoso (1998, p. 149) diz que:

As operações de paz das Nações Unidas [...] não podem ser efetivas na imposição da paz e na intervenção pela força, [...] em conflitos de caráter predominantemente, quando não exclusivamente, interno, amplia em muito as dificuldades para a boa execução dessas operações. Cabe, por conseguinte atentar para que a flexibilidade no entendimento do que constitua, de fato, ameaça à paz e à segurança internacionais não seja excessiva a ponto de comprometer irremediavelmente o princípio da não-interferência em assuntos internos [...] da mesma forma, a crescente incorporação de componente humanitário às operações de paz das Nações Unidas implica riscos adicionais e determina, necessariamente, redefinições nos planos político e operacional.

Cardoso (1998, p. 19) define ainda Operações de Paz como:

Técnicas ou instrumentos de administração por terceiros de conflitos entre Estados ou no território de um determinado Estado, por meio da intervenção internacional não-violenta, voluntária, organizada e preferencialmente de caráter multinacional, pautada pela imparcialidade, consentida pelo Estado ou Estados anfitriões, e desejada e apoiada pelas partes no conflito.

A partir desse conceito, percebe-se o não alinhamento fiel das novas Operações Multidisciplinares, através, em muitos casos, da violação pela intervenção armada e pelo não consentimento e desejo das partes no conflito intraestatal. Os aspectos coercitivos nas Operações de Paz da ONU seriam reflexos da não democratização e da assimetria de poder percebida no CSNU por Boutros-Ghali. A partir do pós-bipolaridade houve uma nova conceituação no âmbito das Operações de Paz, o *peace enforcement*, a qual características resolutiva e impositiva seriam questionadas e criticadas pelo ex-Secretário-Geral, desagradando os interesses norte-americanos do pós-Guerra Fria de tornar a ações coercitivas multilaterais, minando assim sua permanência na direção das Nações Unidas.

3 O princípio da não-intervenção e a soberania estatal

A Carta das Nações Unidas proíbe a ameaça ou uso da força nas relações internacionais e reitera como princípios fundamentais da nova organização a igualdade soberana entre os Estados, a solução pacífica de controvérsias e a não-intervenção nos assuntos internos dos Estados.

Apesar de Boutros-Ghali defender o respeito à soberania e integridade territorial do Estado, ele também reconheceu que o tempo de soberania absoluta e exclusiva já havia passado e que essa teoria “nunca representou a realidade” (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 3). O Ex-Secretário Geral da ONU parece ter aberto espaço, nesse ponto, para as novas teorias que visam à superação do conceito de soberania e integridade territorial sem, contudo, propor alternativas viáveis. Nessa brecha, os EUA aproveitaram para construir o novo conceito de intervenção legitimadas pelo CSNU, o *peace enforcement*.

O conceito de intervenção pode ser definido como: “a atividade empreendida por um Estado, por um grupo de Estados ou por uma organização internacional que interfere coercitivamente nos assuntos internos de outro Estado” (VAZQUEZ, 2007, p. 40).

Dentre as intervenções armadas se classifica em: armadas e pacíficas, as Operações de Manutenção de Paz (Peace-Keeping) que contam com o consentimento das partes em conflito; e armadas e coercitivas, que se observam quando há o uso da força contra a vontade de pelo menos uma das partes do conflito, que pode ser chamada aqui de Peace-Enforcement (VAZQUEZ, 2007, p. 41).

A Carta das Nações Unidas repudia o uso de qualquer tipo de força incompatível com seus dispositivos. Como regra geral, a Carta estabelece, no artigo 2º, parágrafo 7º, a não-intervenção nos assuntos que sejam essencialmente de competência interna de qualquer Estado e impede que os Estados membros sejam forçados a submeterem esses assuntos às Nações Unidas. A Carta, entretanto, ao mesmo tempo em que proíbe intervenção em “assuntos que sejam essencialmente de competência interna” dos Estados, estabelece como um dos propósitos das Nações Unidas “promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais”, assunto atribuído, sobretudo no passado, exclusivamente à esfera de competências internas dos Estados. Posteriormente,

a Assembleia Geral das Nações Unidas, (AGNU), adotou diversas Resoluções reiterando o princípio da não-intervenção, incluindo as Resoluções 290 (IV), 375 (IV), 377 (V), 2131 (XX), 2625 (XXV) e 36/103. Salvo as peculiaridades, todas destacaram a inadmissibilidade de intervenção nos assuntos internos de Estados e proteção de sua independência e soberania, sendo que as intervenções constituem violação da Carta das Nações Unidas e séria ameaça à manutenção da paz, sendo assim contrárias ao direito internacional.

Para Guillaume, (apud VAZQUEZ, 2007, p. 48). o artigo 2º, parágrafo 7º, “não constitui obstáculo à intervenção da organização nos casos em que a intervenção é apoiada pela maioria e que é, ao contrário, obstáculo insuperável aqueles em que ela não quer intervir” e conclui: “os critérios de apreciação parecem, então, muito mais políticos do que jurídicos”. De modo semelhante, Thomas Weiss, David Forsydie e Roger Coate (apud VAZQUEZ, 2007, p. 48-49) concordam que os limites para a ação das Nações Unidas, nesse ponto, parecem eminentemente políticos e afirmam que, “se a comunidade internacional quiser agir na Somália, no Camboja ou no Iraque, via Nações Unidas, o artigo 2º, parágrafo 7º, será redefinido para se encaixar na situação”. A decisão de não inserir a referência ao Direito Internacional foi tomada, certamente, com o objetivo de permitir debate caso a caso das questões a serem levadas à organização, sem impor limites mais rígidos. Essa decisão assegura maior flexibilidade à atuação dos órgãos das Nações Unidas.

Há exceções à proibição do uso da força. A primeira decorre do Capítulo VII da Carta: o Conselho de Segurança, que tem a responsabilidade primária de manter a paz mundial, pode considerar determinada situação um ato de agressão, ameaça a paz ou ruptura dela. Nessas situações, pode determinar sanções contra o Estado que infringiu a lei internacional, ao estabelecer medidas coercitivas militares, no caso de as medidas pacíficas e as medidas coercitivas não-militares para solução de litígios internacionais fracassarem.

O primeiro passo, portanto, consiste na busca pela solução pacífica do problema, como define o artigo 33, Capítulo VI da Carta da ONU. Fracassadas as negociações, o litígio é submetido ao Conselho de Segurança, que determinará, primeiramente, as medidas coercitivas não militares a serem aplicadas ao caso e, somente em última instância, também decidirá pela aplicação de medidas coercitivas com o emprego da força.

O uso da força contra um Estado é permitido no momento em que há um desastre humanitário com grande perda de vidas humanas e só uma força militar pode impedir tal catástrofe. Esse é o caso das intervenções humanitárias, as quais estariam, implicitamente, compreendidas no capítulo VII da Carta da ONU, junto com as demais intervenções militares, se distinguido destas pelas razões humanitárias específicas que motivam a sua existência.

Assim, as intervenções humanitárias podem ser caracterizadas pelo uso da força por Estados ou grupos de Estados, sem o consentimento do Estado onde se processa a operação, com o objetivo de conter violações maciças aos direitos humanos em sentido amplo, incluindo as liberdades fundamentais e as normas do direito internacional humanitário, independente da nacionalidade das vítimas.

Nos anos 90, os Direitos Humanos deixaram de ser apenas um dos objetivos da ONU para se tornarem um insumo de suas práticas e uma das referências para se julgar a performance da organização. Thomas Weiss (apud VASQUEZ, 2007, p. 58), afirma que, na década de noventa, um “impulso humanitário” acarretou a expansão das atividades do CSNU em questões humanitárias. Esse impulso traduzir-se-ia em “momento político limitado” e “escala variável de compromissos”, mas não seria necessariamente “impulso” ou “emocional”, e sim resultado de considerações de política internacional que permitem ações para salvar vítimas da guerra.

Segundo Weiss (apud VASQUEZ, 2007, p.58), “quando interesses humanitários e estratégicos coincidem, uma janela de oportunidades se abre para aqueles que desejam agir sob impulso humanitário no Conselho de Segurança”. O autor critica o conceito de “imperativo humanitário”, pois, ao estabelecer obrigação de tratar as vítimas de modo similar e reagir a todas as crises, tal conceito nega a relevância da política e dos critérios estratégicos, como a análise dos recursos disponíveis. Para ele, o impulso humanitário emergiria da combinação da conveniência política de alguns Estados, dos desastres humanos em outros e do momento político favorável. Seria a possibilidade moral e política, não necessariamente jurídica, de agir diante de crises humanitárias. O caráter “permissivo” não vincularia as potências interventoras, que poderiam escolher as situações em que intervir, conforme seus interesses nacionais.

Em 2000, Kofi Annan apresentou o relatório *Nós os povos: o papel das Nações Unidas no século XXI*, que identificou os desafios do momento e elaborou plano de ação. No relatório, Annan aborda a questão do “dilema da intervenção”, ao reconhecer a importância dos argumentos segundo os quais “intervenções humanitárias” poderiam “tornar-se desculpa para interferência injustificada nos assuntos internos de Estados soberanos” (VAZQUEZ, 2007, p. 63-64). Reconhece também que há pouca consistência na prática da intervenção, devido às suas dificuldades, seus custos intrínsecos, bem como no que se entende como interesses nacionais, além do que os Estados fracos teriam muito mais chances de serem submetidos à intervenção do que os mais fortes. No entanto, pergunta-se:

se a intervenção humanitária é de fato atentado inaceitável à soberania, como deveríamos responder a uma Ruanda ou Srebrenica – violações sistemáticas e maciças aos direitos humanos que agridem cada preceito da nossa humanidade comum? (VAZQUEZ, 2007, p. 63-64).

De acordo com a Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania do Estado (ICISS), criada pelo Canadá, em setembro de 2000, o objetivo principal da intervenção deve ser pôr fim ou evitar sofrimento humano. Para isso, as intervenções deveriam se dar sempre em bases coletivas ou multilaterais, em detrimento de intervenções unilaterais, bem como investigar se a intervenção tem o apoio da população local que se propõe a defender e a opinião dos demais Estados da região. A Comissão reconhece que dificilmente ocorreriam intervenções com objetivos apenas humanitários e é por isso que se deve ser o mais idealista dos critérios adotados pela ICISS. Não se trata, porém, de idealismo desvinculado da noção de realidade, pois o grupo demonstra ter pleno conhecimento de que a grande maioria, para não dizer a totalidade das “intervenções humanitárias”, ocorreu por motivos de diferentes ordens: econômica e, sobretudo, política (VAZQUEZ, 2007, p. 66).

De acordo com o último critério elaborado pelo ICISS, não se justificariam as ações que não possam garantir a proteção humana ou que tendam a agravar a situação. Antecipando-se às críticas, a Comissão reconhece que essa posição conduz à problemática da seletividade, uma vez que exclui alguns países, sobretudo as grandes potências, da ameaça de sofrer intervenção militar externa em razão de crises humanitárias. Reitera, entretanto, a posição de que o fato de não ser possível estabelecer intervenções em todos os casos não pode servir de argumento para que não ocorram em nenhum caso.

Com base em tais reflexões, o propósito, aqui, não é questionar a necessidade de intervenções internacionais humanitário-resolutivas devido à instabilidade político-social corrente em países periféricos, sejam elas da ONU ou de outros organismos internacionais. Constatada a necessidade, que se estabeleçam, porém pacíficas e estabilizadoras, organicamente planejadas, coexecutadas pelos governos e pelas lideranças nacionais representativas da Sociedade Civil da nação. E não através de ingerências armadas, inarticuladas e imediatistas, reflexo de uma consensualização coercitiva pelo CSNU, colocando em dúvida a legitimidade e viabilidade das Resoluções do CSNU relativas a tais Operações de Paz.

O relatório do ICISS também alerta para a tendência de diferenciar as Operações de Manutenção da Paz, amparadas implicitamente no Capítulo VI, com consentimento das partes e autorizada a usar a força apenas em legítima defesa, das Operações de Imposição da Paz, amparadas no capítulo VII, sem consentimento e com amplo uso da força. Assinala que ambas devem ser autorizadas pelo CSNU e tem recebido, em geral, mandato com base no Capítulo VI.

4 A legitimidade nas intervenções armadas coercitivas

A relativização da soberania dos Estados e as novas ameaças à paz e à segurança internacional trouxeram a necessidade de se repensar o princípio da não intervenção e reavaliar a responsabilidade dos países na defesa da paz e da segurança internacionais. Tal fenômeno gerou, todavia, maior preocupação com as bases que legitimam as ações dos Estados. Karin Vazquez questiona:

Se a responsabilidade deixa de estar restrita ao âmbito do Estado que sofre a ameaça para se tornar internacionalmente compartilhada, pergunta-se quem decide quando ou não intervir e com base em que parâmetro de legitimidade? Por interesses próprios ou pela defesa de valores e princípios comuns? Embora existam critérios legais que definem as hipóteses nas quais é possível ocorrer intervenção coercitiva armada para a defesa da paz e da segurança internacionais, devem ser levados em consideração os fatores de ordem econômica e política dos países envolvidos, que, em boa medida, influenciam a tomada de decisão e colocam a legitimidade das intervenções armadas coercitivas em questão (VAZQUEZ, 2007, p. 76).

Ocorre que além do mero cumprimento da ordem jurídica internacional, as decisões políticas dos Estados também levam em consideração outras variáveis além da legalidade. As intervenções humanitárias, não raro, são motivadas por razões outras daqueles de caráter humanitário, aqui colocada a manutenção de uma ordem internacional hegemônica e democrática.

A concepção estadista da política e das relações internacionais entende que as decisões do Estado se fundamentam e se realizam no interesse nacional. Nesse sentido, o Estado e a comunidade política que ele representa não possuem obrigações do tipo moral para com outros Estados ou para com cidadãos de outros Estados, mas apenas para com seus cidadãos e as instituições que os representam e garantem sua segurança e integridade como nação.

Para Stephen Krasner (apud VAZQUEZ, 2007, p. 77), as intervenções ocorrem quando há assimetrias de poder e quando servem aos interesses dos Estados mais poderosos.

Para a corrente realista, a legitimidade da intervenção deve ser medida segundo os parâmetros do interesse nacional. Krasner aponta para a relação entre a afirmação da soberania como atributo que define as unidades de um sistema anárquico e o princípio do “self-help”. Para o autor, quando o “self-help” se choca com o princípio da não-intervenção, aquele prevalece, e conseqüentemente se revela a desigualdade e hierarquização do sistema e a fraqueza da regra da não-intervenção como princípio organizador das relações internacionais. É por isso que, para Krasner (apud VAZQUEZ, 2007, p. 77-78) a soberania não pode ser considerada um conceito estável e absoluto, uma vez que, em última instância, ela é uma função da distribuição do poder no sistema.

A condição contemporânea da soberania, todavia, é intensamente contestada por duas razões: a incapacidade de certos Estados em defender os direitos de sua própria população e a emergência de novos atores no sistema internacional. Há uma incompatibilidade entre o imperativo da ordem e da segurança como eixo de ação internacional impostas como condição para o reconhecimento da soberania. Na verdade, o debate sobre a intervenção humanitária no pós-Guerra Fria gira, em grande parte, em torno da questão da legitimidade do agente interventor e da tentativa de reformar a ONU no sentido de dotá-la de tal legitimidade. O problema,

no entanto, não se resume às inadequações da Carta das Nações Unidas aos novos problemas da política mundial, mas antes às contradições intrínsecas entre a natureza estatocêntrica da organização e a redefinição do escopo da soberania territorial colocada pelo fortalecimento do regime internacional de direitos humanos.

Portanto, tanto a seletividade na decisão de onde intervir, quanto a relutância em empregar os meios mais adequados aos objetivos em questão, constituem fortes argumentos contra o Estado como agente capaz de responder a obrigações morais impostas internacionalmente.

Por legitimidade, entende-se a base legal e moral do exercício do poder. No plano interno é a legitimidade que confere autoridade ao poder, na medida em que o poder de um dado governo e as leis que ele edita passam a ser espontaneamente aceitas e seguidas pela população. Raciocínio equivalente pode ser aplicado no estudo da legitimidade no plano internacional. Nesse caso, fala-se em legitimidade quando os valores vigentes naquele dado momento da sociedade internacional são atendidos pelos atores que a compõem (VAZQUEZ, 2007, p. 87).

A inexistência de um órgão legislativo central e único nas relações internacionais torna a adesão à lei precária e, no limite, fruto de uma decisão voluntária do Estado. Se não existe autoridade para ligar a lei à coerção, a adesão à norma dependerá, de um lado, da ideia de que todos obtêm vantagens com o seu cumprimento, em razão de valores comuns compartilhados pelos Estados e, de outro, da hierarquia das unidades políticas no sistema internacional e seus respectivos interesses.

Assim, pode-se dizer que os Estados com maior peso no sistema internacional tendem a avaliar a relação custo-benefício de seguir ou não o Direito Internacional para cada ação que tomam com base em seus próprios interesses. No caso de um determinado interesse não ser compartilhado pelos demais atores, o Estado decidirá se, em último caso, agirá em desconformidade com o Direito e assumirá o risco de não ter o apoio internacional, portanto, de não ter a sua ação legitimada, e os custos políticos que isso implica. Karin Vazquez diz que os líderes de Estado não buscam a legitimidade apenas para satisfazer a própria consciência, mas também para manter suas posições políticas, a segurança do poder e o êxito no seu exercício. O não atendimento da legitimidade pode comprometer a sua própria estabilidade no poder e o equilíbrio do sistema internacional, tendo consciência

de que o julgamento internacional é importante. Além disso, o descumprimento da norma deslegitima a estrutura normativa retirando-lhe a eficácia (VAZQUEZ, 2007, p. 88).

Celso Lafer defende a existência de uma tensão permanente entre as subjetividades nacionais e o recurso à norma, que, em termos ideais, deve remeter a uma referência universal. Uma vez que essa referência é passível de ser interpretada, e, até mesmo, construída a partir de perspectivas unilaterais e de interesses de poder, a comprovação da legalidade de uma conduta pela identificação de uma norma jurídica a ela aplicável é um argumento de legitimidade que, existindo, fortalece, e não existindo, debilita a posição de um Estado em relação aos demais. A legitimidade deixa de expressar o sentido de comunidade, de universalidade que deve sustentar a norma e passa a ser, simplesmente, um recurso de poder, de tal forma que o seu ponto de apoio é individual e não o coletivo; a força, ou influência, e não o consenso (FONSECA JR., 2000, p. 89). Assim, o processo de legitimação é, em última instância, um fenômeno político, uma cristalização de um julgamento que pode ser influenciado, mas, dificilmente, determinado apenas por normas legais e princípios morais.

5 Reflexos da influência: o caso das intervenções no Haiti

Sem líderes expressivos ou confiáveis para conduzir a política nacional, recuperar a economia e instalar um sistema administrativo competente, o Haiti se viu historicamente mergulhado em uma espiral de violência e anarquia política. A partir da segunda metade do século XIX, as pressões externas sobre a estrutura política e social do país vão aumentando, conforme se alinha ao imperialismo, até sua ocupação em 1915 pelos Estados Unidos. Essa ocupação responde à necessidade norte-americana de controlar a rota comercial de costa pacífica à atlântica. Pertence à época do *Big Stick* e não tem qualquer relação com a dinâmica interna da república agredida.

Jean Casmir (2009, p.138) comenta que:

Durante o século XIX, as negociações entre os notáveis regionais apoiados por seus exércitos semi-privados produzem soluções mais duradouras que as intervenções estrangeiras que, no início do século XX aumentam a

instabilidade política. Neste século, os Estados Unidos impõem sua hegemonia no continente e não podem simplesmente assegurar seus interesses geopolíticos sem privilegiar uma facção da elite sobre a outra, mas podem elegantemente se oferecer como modelo, promotor e exemplo de democracia. Cada uma das facções da elite haitiana negocia separadamente com a comunidade internacional e lhe facilita a tarefa de dividir para reinar³ (tradução nossa).

Num cenário mundial em que a eclosão da Primeira Guerra Mundial induziria os Estados Unidos a priorizarem sua política de segurança nacional e a buscarem estabelecer áreas estratégicas na área do Caribe, o Governo de Washington, então em plena fase intervencionista, decidiu assumir o controle da política e das finanças do Haiti, ocupando o país por 19 anos, dando início ao contínuo regime de influência estadunidense no Haiti, ora pela omissão, ora pelo intervencionismo, a depender da sincronia com seus interesses. A presença das forças estrangeiras abriu profunda ferida no espírito fortemente nacionalista da população haitiana, que sempre tivera em sua luta vitoriosa contra os colonizadores brancos seu motivo maior e talvez único de orgulho. Durante o período de ocupação norte-americana e nos 11 anos que se seguiram, os haitianos foram mantidos à margem do processo político, tendo sido o comando da nação confiado a governantes mulatos, que se sucederam em administrações incompetentes e corruptas.

Em 1950, o primeiro representante da maioria negra a ascender ao poder, Dumarsais Estimé, eleito em 1945, foi deposto por um golpe de Estado executado pelas elites e Forças Armadas Haitianas. No mesmo ano, o Coronel Paul Magloire foi colocado no poder pelo Exército. Suas lideranças vinham sendo treinadas em centros militares norte-americanos, preocupados com a implementação da estratégia prioritária nas Américas: montar um esquema de solidariedade regional para combater o comunismo soviético (CAMARA, 1998, p. 52).

Chomsky (1999, p. 25) afirma que

os EUA esperam contar com a força e fazer alianças com militares – ‘o grupo menos antiamericano da América latina’ como disseram os estrategistas de Kennedy –, de modo que se pode confiar neles para esmagar qualquer grupo popular

³ Tradução livre do francês ao português.

local que saia do controle [...] os EUA falsamente louvam a democracia, seu compromisso verdadeiro é com a 'empresa capitalista privada'. Quando os direitos dos investidores são ameaçados, a democracia tem de desaparecer; se esses direitos são salvaguardados, assassinos e torturadores são bem-vindos.

Em 1956, François Duvalier, tímido médico e então membro da elite intelectual de insipiente organização política, organizou com os partidos de oposição uma violenta campanha contra o Governo Magloire, que culminaria com a renúncia do mandatário em 1956 e a vitória do próprio Duvalier, nas eleições presidenciais realizadas em 1957. Confiante de que sua postura anticomunista lhe assegurava, se não o declarado apoio, pelo menos a tolerância do Governo norte-americano, o presidente haitiano foi-se transformando rapidamente em um déspota, cujas arbitrariedades não conheceram limites. Jean-Bertrand Aristide (1995, p. 25) descreve que:

Com o advento de François Duvalier, a ditadura assume uma forma totalmente distinta: o poder se faz ideológico. Toma como pretexto a crise econômica para transformar o terror em sistema de governo. Nenhum movimento popular jamais será tolerado. A repressão torna-se terrível, permanente, inexorável. [...] A corrupção generalizada permite organizar e pagar a milícia dos "voluntários da segurança nacional". Os tontons macoutes quebram o monopólio do Exército e asseguram a manutenção da ordem. Presidentes vitalícios de pai para filho (1957-1986), os Duvalier constroem um sistema repressivo único.

Aristide esclarece que esse sistema vertical, terrorista e onipotente sonhava desfazer as antigas hierarquias, eliminando a elite, enfraquecendo ou dividindo o Exército, colocando à testa da Igreja homens seus, fingindo resistir aos EUA, mas faz habilmente o jogo das lutas de influência franco-americanas. Acredita-se que no Federal Reserve Bank Americano, os Duvalier e seu clã teriam desviado quase oitocentos milhões de dólares em trinta anos, ou seja, mais de um terço do valor da ajuda internacional durante o período (ARISTIDE, 1995, p. 25).

A omissão proposital norte-americana ratifica o argumento de que imperativo da ordem prevalece sobre a justiça e defesa dos Direitos Humanos. Percebe-se, a partir da concepção estadista da política e das relações internacionais que as decisões do Estado se fundamentam e se realizam no interesse nacional, não possuindo

obrigações do tipo moral para com outros Estados ou para com cidadãos de outros Estados.

Somente na segunda metade dos anos 80, com o enfraquecido comunismo soviético e o processo de democratização experimentado em toda a América Latina, as pressões internacionais aumentaram para que Baby Doc cumprisse suas esquecidas promessas de liberalização. A incoerência das medidas democratizantes do ditador haitiano minou sua autoridade, pressionado pela opinião pública internacional, acabou por fugir do país, em fevereiro de 1986.

Após conturbado período político, eleições presidenciais foram marcadas para dezembro de 1990, com uma lei eleitoral aprovada em meados do ano e um Conselho Eleitoral Provisório instituído para administrar o processo eleitoral. Aristide acredita que houve numa interferência direta dos EUA no processo eleitoral haitiano intencionada para um resultado que os agradasse:

O Tio Sam quer eleições que se assemelhem a eleições. Como o Canada Dry: o cheiro, o gosto, mas não a realidade. [...] Se os americanos não conseguiram tolerar a afronta, é porque querem uma “democracia responsável”, animada por homens que eles controlam, mas desembaraçada do bando mafioso. [...] A impunidade percebida contra os macoutes era tática; a multiplicação dos partidos e dos candidatos de oposição deixava poucas chances para a esquerda; o vencedor poderia ser um conservador não muito comprometido, apoiado [...] pelo Tio Sam. E a opinião internacional aplaudiria o desfecho da crise, a eliminação de um dos vícios mais torpes das Américas (ARISTIDE, 1995, p. 91-108).

Depois dos terríveis anos da ditadura dos Duvalier (1957–1986) e após quatro anos de governos provisórios (três dos quais militares), finalmente, em uma eleição aparentemente limpa e justa, mas com suspeita interferência pré-eleitoral estadunidense, Jean-Bertrand Aristide foi eleito para a presidência e passou a ocupar o cargo no dia 7 de fevereiro de 1991.

Manter-se no poder foi uma tarefa árdua para Aristide. Logo no sétimo mês de seu primeiro mandato, o presidente foi derrubado por um golpe de Estado organizado por setores do exército ligados à antiga ditadura dos Duvalier e liderado pelo general Raoul Cedras, sob o olhar de aprovação de George Bush pai. Em meados de 1992, já era evidente que a decantada uniformidade de posições que caracterizara a

resposta regional ao golpe de Estado no Haiti se traduzia menos na prática do que na retórica. As medidas multilaterais de pressão não eram estritamente cumpridas por muitos países, dentre os quais, e em especial os Estados Unidos.

A contradição dos estadunidenses manifestou-se de diversas maneiras, dentre elas na concessão de vistos de entrada para os golpistas, contrariando a Resolução da OEA que recomendara que os Estados americanos se abstivessem de conceder vistos aos golpistas ou a elementos que os apoiassem. No entanto, o próprio “Presidente provisório” Joseph Nerette e o “Ministro das Relações Exteriores”, François Benoit, viajaram aos Estados Unidos, em meados de 1992, tendo sido o segundo recebido, inclusive, em órgãos oficiais do Governo norte-americano.

Dentre as razões para explicar a indefinição da política norte-americana está certamente o fato de que o padre Jean-Bertrand Aristide, com seu perfil reformador e popular, sua vinculação à Teologia da Libertação e suas conhecidas posturas antiamericanistas, nunca fora o candidato da preferência de Washington para o Governo do Haiti.

Os estrategistas norte-americanos expunham a visão de que a principal ameaça à nova ordem mundial, liderada pelos EUA, era o nacionalismo do Terceiro Mundo [...] que atendem às exigências populares de elevação imediata dos baixos padrões de vida das massas e produção de bens que satisfação às suas necessidades básicas [...]. A questão é esmagar o nacionalismo independente e as forças populares que possam construir uma democracia genuína (CHOMSKY, 1999, p. 24-28).

Uma segunda razão para as contradições da conduta norte-americana estaria na questão dos refugiados haitianos. Mais do que pelo dever de atender a um remoto apelo de democratização e proteção dos Direitos Humanos no Haiti ou honrar compromissos multilaterais, a administração Bush viu-se premiada pela necessidade de resolver o que se transformara em grave e delicada questão interna, o fluxo migratório intenso dos *boat people* haitianos.

Com o enfraquecimento da atuação da OEA e o aumento da pressão pública interna e internacional, a administração norte-americana, não desejando arcar com o ônus político de uma aventura unilateral de intervenção, não viu saída melhor do que a de favorecer o envolvimento da ONU através da transferência da direção do assunto para a égide do Conselho de Segurança.

A vitória do candidato do Partido Democrata, Bill Clinton, nas eleições presidenciais de dezembro de 1992, não alterou o quadro citado. Pressionados, os Estados Unidos eram o país que mais teria a lucrar com o desfecho da crise haitiana e o mais ansioso, portanto, em ver a questão confiada ao Conselho de Segurança. Uma solução rápida e definitiva para a crise, que trouxesse o benefício de estancar a invasão de refugiados, tornou-se uma das altas prioridades políticas da administração democrata, levando Bill Clinton a lançar-se em defesa da causa da restauração de Aristide.

Em maio de 1994, o civil Émile Jonassaint foi empossado pela junta militar haitiana até que eleições fossem realizadas em fevereiro de 1995. O governo de Bill Clinton considerou a posse ilegal e decidiu liderar uma missão militar, autorizada em julho pela ONU. Concomitantemente, a OEA e a ONU organizaram sanções econômicas ao Haiti para forçar os militares a permitirem a volta de Aristide ao poder. O então presidente Jonassaint acabou decretando estado de sítio em 1º de agosto de 1994.

Foi, portanto, em setembro de 1994, que a força multinacional composta por 20 mil soldados, sob a liderança dos EUA e com o aval do Conselho de Segurança das Nações Unidas, entrou no Haiti para reempossar Aristide (OAKLEY, 1998). Em março de 1995, as forças dos Estados Unidos começam a ser substituídas por soldados da ONU. Segundo Freitas Júnior,

Depois do golpe militar, foi preciso que os EUA, confrontados com multidões de exilados haitianos desaguando na costa da Flórida, enviassem a 10ª Divisão de Montanhas e mais um contingente de marines, para que a junta militar 'entregasse' o ex-presidente ao seu país em 1994. Aristide voltou em triunfo e, tendo como guarda-costas as tropas americanas, conseguiu desmobilizar o Exército nacional. Permaneceu apenas com o aparato de polícia, treinado pelos próprios americanos e leal ao governo civil (FREITAS JR., 2004, p. 76-78).

Seu retorno, contudo, serviu também para que fossem aceitas as privatizações e os ajustes exigidos pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) e para a celebração de novas eleições em 1996, que resultaram em um governo mais conservador, refletidos no interesse norte-americano.

Para Thales Castro (CASTRO, 2007, p. 162), os fracassos da UNMIH (United Nations Mission in Haiti), no período de setembro de 1993 a junho de 1996, são práticas do realismo multilateralista, alimentado, sobretudo, pelo interesse dos EUA. A análise geral da atuação da ONU/OEA no Haiti, em 1994, indica que ela não conseguiu evitar a repetição da falência político-institucional haitiana, o que, em 2004, fez o CSNU estabelecer uma nova Missão de Paz para tentar minimizar os efeitos do esfacelamento sistêmico deste país caribenho.

Nesses termos, o Haiti se destaca como o principal exemplo para estudos sobre Missões de Paz multidisciplinares caracterizadas por intervenções intraestatais. Isso se deve ao fato de ser o país com maior número de Operações de Paz no período pós-Guerra Fria, cinco desde 1993. Além disso, a última delas, a MINUSTAH, foi estabelecida após a saída conturbada do ex-presidente Jean Bertrand Aristide, em 2004, com suspeita de deposição pelo Governo norte-americano, havendo respaldo para se indagar que não houve o consentimento expresso das partes no conflito.

Além disso, o Haiti é considerado o país mais pobre das Américas e um dos mais pobres do mundo, sendo enquadrado sem grandes dificuldades pelos estudiosos a partir do conceito de “Estados Falidos”, ocupando a oitava posição numa lista de 28 Estados considerados falidos.⁴ Assim, há um caráter peculiar e inédito a se refletir no fato de que o Haiti é o primeiro e único país do continente americano a sofrer, desde o fim da Guerra Fria, intervenções das Nações Unidas por meio de Missões de Paz.

Mats Berdal afirma que:

Em conflitos internos a questão se as operações de paz das Nações Unidas deveriam estar condicionadas ao consentimento das partes envolvidas – inclusive grupos minoritários, facções armadas e forças irregulares – somente pode ser decidida caso a caso e deve necessariamente apoiar-se em uma avaliação da possibilidade de êxito e do custo para os Estados participantes. Se a ameaça militar representada pela parte que não quer cooperar é limitada a uma resistência de pequena escala, a incidências de banditismo e de pilhagem, e se as principais partes no conflito continuam comprometidas com um acordo, é possível que

⁴ Para mais informações, ver The Fund for Peace (2009).

a operação de paz possa submeter a resistência encontrada. Essa ação, no entanto, que é mais análoga a das 'funções de polícia', precisa ser claramente diferenciada de uma ação de 'enforcement' que não se baseia no consentimento das partes e envolve operações militares dirigidas forçosamente à imposição de uma solução. Além disso, mesmo para exercerem 'atividades de polícia', as forças de manutenção da paz das Nações Unidas precisam contar, e serem capazes de obter por suas ações, com o máximo grau de apoio local. (apud CARDOSO, 1998, p. 51).

Ainda de acordo com Cardoso (1998, p. 57), é imperativo que, no marco legal da Carta da ONU, haja o consentimento do Estado anfitrião para o início de qualquer Operação de Paz da ONU, seja na forma de Missão de Manutenção da Paz ou na forma de Missão pós-conflito de Construção da Paz. Sem a necessária anuência externa do país que esteja recebendo as Forças de Paz, torna-se inviável o esforço diplomático de articulação dentro e fora do Conselho de Segurança da ONU.

No entanto, freqüentemente, os conflitos entre milícias nacionalistas existentes no interior de Estados soberanos, apresentam realidade institucional sociopolítica de extrema desarticulação dos órgãos públicos, especialmente daqueles responsáveis pelo exercício do poder de polícia e do poder judiciário. Essa situação de fragilidade institucional constitui, pois, mais um indício da alteração do cenário em que as Nações Unidas passaram a atuar no período pós-Guerra Fria, porquanto nos conflitos tradicionais entre Estados soberanos não se percebe, usualmente, a desarticulação do aparato governamental. Essa fragilidade impossibilita legitimar unicamente a solicitação do governo (governo provisório no Haiti) como reflexo do consentimento das partes envolvidas no conflito, tendo em vista a fragmentação sociopolítica. No Haiti, isso é claramente perceptível haja vista que ao tempo da saída de Aristide do poder, o país se via numa profunda situação de instabilidade sociopolítica. Nesses termos Cardoso adiciona que:

A existência de partes sem responsabilidade, nem autoridade de Governo exigirá de todos o comprometimento ainda mais firme com o encontro de saídas políticas para o conflito. A intervenção de atores não-governamentais do lado dos hóspedes pode, igualmente, acrescentar dificuldades, ou, na melhor das hipóteses, etapas ao processo de contratação formal ou de definição prática da situação dos participantes das atividades direta ou indiretamente associadas com a operação de paz (CARDOSO, 1998, p. 20).

Assim, a degradação acelerada do clima político, no final de 2003, com manifestações populares maciças e a irrupção de certos grupos armados, acabou por favorecer a argumentação de alguns Estados membros, particularmente a França e os Estados Unidos, em prol da eventual participação da ONU em uma missão humanitária ou de manutenção da paz no Haiti. Efetivamente, a violência desatada pelos *chimères*, homens dos mafiosos a serviço de Aristide, punha na ordem do dia a questão do “direito de ingerência”. Tal decisão emanava da sistemática destruição das instituições que alcançou sua expressão mais significativa com o desmembramento da polícia nacional, totalmente avassalada ou desmoralizada (PIERRE-CHARLES, 2004).

O argumento legitimador das ações internacionais é que o Conselho de Segurança recebeu do representante permanente do Haiti junto à organização uma carta de renúncia do presidente Aristide, cuja autenticidade permaneceu inquestionada, bem como uma mensagem na qual o presidente provisório, Boniface Alexandre, solicitava a intervenção internacional para evitar uma catástrofe humanitária no país. No entanto, Aristide, por meio de representantes legais em Paris e Washington, alega ter sido forçado a escrever tal carta de renúncia por meio de ameaças, após ter sido ilegalmente detido por representantes dos governos da França e dos EUA⁵ e posteriormente seqüestrado e levado para o exílio, na República Central Africana, num avião fretado pelo governo dos EUA.

Segundo Kawaguti:

Aristide partiu pela segunda vez para o exílio, afirmando ter sido sequestrado por 20 soldados norte-americanos e levado à África, onde permaneceria pelos próximos anos. ‘Diga ao mundo que isso foi um golpe. Que os americanos me raptaram’, teria dito o presidente deposto ao deputado norte-americano Randall Robinson. [...] O porta-voz da Casa Branca, Scott McClellan, revelou à imprensa internacional que o governo dos Estados Unidos apenas havia tomado providências para proteger Aristide, sua família e o Haiti (KAWAGUTI, 2006, p. 30-31).

⁵ Há argumentos de que os EUA e a França agiram juntos como uma forma de reaproximação na situação haitiana após se distanciarem diplomaticamente um do outro por causa da invasão anglo-americana do Iraque. Esta ponte será mais bem detalhada no próximo item.

Não vem só de Aristide a acusação de que sua retirada do poder não foi voluntária. Os integrantes da Comunidade do Caribe, a Caricom, vizinhos do Haiti e nações mais diretamente afeitas à crise naquele país, não reconheceram a mudança de governo efetuada em 29 de fevereiro de 2004, apesar da enorme pressão dos EUA para que o fizessem. Além disso, solicitaram, sem sucesso, que a ONU realizasse investigação formal sobre as circunstâncias de sua renúncia ou deposição. Há, portanto, pelo menos dúvidas razoáveis sobre a legalidade e a legitimidade da instauração do governo provisório.

Esse se torna um forte argumento para se analisar a questão do consentimento da população haitiana como preservação de sua soberania, além da maior perspectiva de uma missão efetiva, tendo em vista que o futuro combate não tinha linha de frente, uma vez que a maioria das forças rebeldes adotava táticas de guerrilha.

Ao tempo da saída de Aristide, o Haiti presenciava uma crise feroz, com o protagonismo das milícias golpistas e dos grupos políticos rivais. Podiam-se identificar pelo menos três grupos principais com relativa detenção de poder e que refletiam até certo ponto as diferentes camadas sociais do país: 1) o governo provisório de Boniface Alexandre, que apesar de oficial, não contava com a legitimação dos votos dos cidadãos haitianos; 2) os ex-militares, interessados na recriação do Exército Nacional, e o Grupo 184, uma espécie de organização política constituída de estudantes, empresários, profissionais liberais e políticos da elite conservadora; e 3) grupos paramilitares da camada popular em favelas que apoiavam Aristide, cujas ações políticas e criminosas às vezes se confundiam (KAWAGUTI, 2006, p. 13-30).

Em 1º de março de 2004, um dia depois da deposição de Aristide, pelo menos 200 marines desembarcaram em Porto Príncipe e ocuparam o Aeroporto Internacional, iniciando, respaldados na bandeira da ONU por meio da Força Multinacional Interina (MIF), sua missão de restabelecer a ordem no país. Mais uma vez, militares norte-americanos ocupavam o país para, por meio das armas, forçar a paz. No mesmo dia, o grupo dos ex-militares, liderado por Guy Philipe e Louis Chamblain, também entraram na capital e demonstraram apoio inicial ao governo provisório, mas se tornando força insurgente contrária meses depois, com a não restauração do exército.

Alguns anos depois, o general Augusto Heleno, primeiro Comandante-Geral da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), forças internacionais Multinacionais das Nações Unidas que substituíram a MIF no Haiti, dirá: “Naquela época, comecei a ter consciência de que o problema mais crítico do Haiti não eram os ex-militares. O problema deles eu sabia que, com o tempo, nós íamos resolver. A questão que começou a mostrar a sua verdadeira dimensão era a das gangues armadas, dentro de Cité Soleil e dentro de Bel Air”. Cité Soleil era também o refúgio de Dreade Wilme, um dos homens mais poderosos do Haiti, cujo prestígio poderia unir sob uma única liderança as dezenas de gangues e milícias de Porto Príncipe que apoiavam a volta de Aristide e eram contra a presença militar da ONU.

Gérard Pierre-Charles (2004, p. 51-56) afirma que, embora a segurança parecesse ser a motivação primeira dessa operação, ela não deu lugar a nenhum desarmamento, nem dos ex-operadores da violência estatal nos bairros populares, nem nas regiões do norte, onde os postos de polícia estão ainda controlados pelos antigos militares. Esses não mostram nenhuma capacidade operacional. Sua presença nessa parte do país, onde haviam sido acolhidos favoravelmente, transformou-se numa fonte de violações dos direitos humanos e também de preocupações quanto ao estabelecimento de um clima indispensável à realização das eleições. Kawaguti descreve as diversas manifestações pró-Aristide:

Muitas demonstrações manifestavam apoio ao Lavalas, partido de Aristide. Em 2005, aconteciam em média a cada quatro dias, segundo estimativa da Brigada Haiti, que levava em conta apenas os eventos acompanhados pela MINUSTAH. As demonstrações mais acaloradas se concentraram em fevereiro, quando o golpe contra Aristide completava um ano. [...] No dia 25 daquele mês milhares de pessoas saíram das vielas de Bel Air e se dirigiram à Praça da Paz. Carregavam bandeirinhas azuis e vermelhas e grandes quadros emoldurados nos quais Aristide figurava com um sorriso sereno. [...] A impressão era a de que toda uma população não enxergava o ex-padre católico como presidente, mas como um semideus (KAWAGUTI, 2006, p. 60-61)

Nesses termos, nota-se a visível falta de consentimento da população haitiana em relação à deposição do ex-presidente Aristide e à intervenção armada das Nações Unidas, sob o argumento de estabilização político-social, mas com

evidentes raízes na criação de uma ordem democrático-liberal nos moldes norteamericanos, havendo suspeitas, devido ao histórico do Haiti de instabilidades, de que ali se pudesse testar um novo tipo de intervenção tutelar pelas Nações Unidas.

Logo após a efetivação da Resolução do CSNU, impondo a coerção pela MINUSTAH, Emir Sader, em 1º agosto de 2004, declarou ao *The New York Times*: “A missão atual corre o risco de se tornar parte da política militar internacional dos EUA de achar gendarmes regionais para desempenhar papel tutorial em países que Washington considere incapazes de se governar por si próprios” (ROHTER, 2004). Após quatro anos de ocupação, sem o fim dos conflitos e não havendo perspectiva de retirada das tropas no curto-prazo, pode-se levar em consideração tal afirmação.

Castro diz que há, nesse sentido, uma profunda assimetria, pois mesmo que as crises humanitárias estejam atingindo níveis de insustentabilidade, o consentimento e o consenso/neutralidade ainda se mostram como uma condição preponderante para a concretização dos princípios e propósitos da segurança coletiva. Para se consolidar um mandato efetivo para as Operações de Paz, em seus vários sentidos e contextos, é necessário salvaguardar esses dois pilares: o consentimento do país a ser atendido e o consenso/neutralidade entre os países do CSNU (CASTRO, 2007, p. 163).

As perspectivas de bom sucesso dependem, assim, largamente, da perfeita convergência do entendimento das Partes no conflito e dos Estados representados no Conselho quanto aos termos do mandato da operação e de seus objetivos. A neutralidade é função da decisão adotada pelo Conselho, em nome das Nações Unidas, sobre cada caso em particular. No passado, sempre que se identificou um agressor, a reação veio sob a forma de uma ação armada, contra o Haiti ou contra o Iraque, liderada por um país, no caso os Estados Unidos, e endossada pelo Conselho. Nem um, nem outro correspondem, porém, a uma Operação de Paz tal como se pretende idealmente. Testemunham, antes, a execução de ação de “enforcement”, por um grupo de países, ao abrigo do capítulo VII da Carta. Da mesma forma, o bloqueio ao Haiti para imposição das sanções determinadas pelo Conselho – caso que a neutralidade poderá também ser questionada – tampouco se enquadram plenamente nas Operações de Paz das Nações Unidas, conquanto tenham sido ou estejam sendo realizadas com a autoridade das Nações Unidas.

O princípio da não-intervenção e a preservação da soberania do Estado ficam então ameaçados pela ingerência nos assuntos internos para conter ou reduzir os efeitos de um conflito étnico-nacionalista ou religioso, consolidando a percepção do uso recorrente da fabricação de consensos no CSNU. Tal observação reforça a noção do neo-realismo, ou realismo multilateralista, no processo decisório e no comportamento político do CSNU no contexto pós-bipolaridade, com hegemonia dos EUA, no qual a ordem mundial tem primazia sobre todas as formas de conflitos na periferia (crises sociais, guerras civis, revoluções), evitando-se que estes representem afronta e questionamento dos pilares do *status quo* vigente e estabelecido pela potência hegemônica.

É inquestionável que algumas correntes de cunho legalista-humanitarista vêm empreendendo um ardoroso debate sobre a legitimidade das “intervenções humanitárias” nas últimas duas décadas, mostrando que há limitações à rigidez do estatocentrismo da ONU quando alguns países, especialmente “Estados falidos”, não conseguem cumprir postulados mínimos de respeito e preservação dos direitos humanos fundamentais.

Todavia, somente no pós-bipolaridade, essa preocupação floresceu com grande peso no CSNU, mesmo, como citado anteriormente, tendo havido diversos conflitos étnicos sangrentos nas décadas anteriores. Os EUA, principais apoiadores de tais intervenções nos anos 90, costumavam se preocupar em fazer intervenções (direta ou indireta, com apoio militar, logístico, de inteligência e diplomático), visando a manutenção de governos anticomunistas, mesmo, em muitos casos, sendo esses ditaduras opressoras que violavam com frequência os direitos humanos, como no caso dos Duvalier no Haiti. Aproveitando os argumentos legalistas e levando em conta a erupção de diversos conflitos naquele momento (muitos decorrentes de má intervenção anterior e com armas financiadas pelos norte-americanos), os Estados Unidos passaram a utilizar o CSNU como meio de idealisticamente atender às demandas humanitaristas, mas com intenções realistas de imposição de seu modelo de estabilidade pela democracia liberal, ampliando a nova ordem mundial estabelecida.

Um abismo separa teoria e prática política no tocante aos princípios e propósitos fundamentais da Carta da ONU. O CSNU, ao longo da primeira vaga da pós-bipolaridade, tem demonstrado, repetidas vezes, que os princípios gerais

da Carta são, propositadamente, flexíveis quando se está preservando a ordem mundial. Na verdade, tais princípios servem mais como inspiração geral que como linha de conduta geral e isonômica dos Estados ou como norma portadora de sanções. O conceito de “paz” é heterodoxo e dependente de uma série de fatores políticos atrelados, incluindo interesses hegemônicos norte-americanos à luz da ordem mundial. O conceito de “paz” contido na Carta não é axiologicamente neutro, nem tampouco independente dos interesses necessários à sua efetivação. A “paz” ali descrita é produto de parcialidades, ideologismos e vieses nem sempre harmoniosos entre os Estados. Como se percebe, a definição precisa de “segurança” é discrepante e atrelada a eixos centrais da ordem mundial posta pelas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial por meio de um jogo de poder de delimitação de esfera de influência (CASTRO, 2007, p. 96).

Portanto, a contraditória história das intervenções estadunidense no Haiti, sejam armadas ou político-estratégicas, unilaterais ou por meio da ONU, mostra que não há uma lógica interventiva pela situação político-social do país. A omissão durante a violenta ditadura dos Duvalier e do golpe de estado militar contra Aristide em 1991 comprovam que não há critério realista de intervenção para uma estabilidade político-social e respeito dos Direitos Humanos. Há sim, o critério do interesse nacional norte-americano por uma mescla de objetivos políticos, econômicos e estratégico de segurança interna (pela contenção dos refugiados), refletido, respaldado e legitimado pelo CSNU no pós-Guerra Fria, mas claramente violando a soberania nacional e integridade territorial do Estado haitiano.

6 Conclusão

O CSNU revela faticamente ser um órgão de preservação do *status quo* da atual ordem mundial, tendo como eixo a liderança hegemônica dos EUA que, ao exercê-la, utilizam os consensos como mecanismo decisório e processo político no CS. A partir dos consensos fabricados nas resoluções, em quase 90% dos casos, nota-se a assimetria de decisão e de comportamento político do CSNU como forma de explanar e evidenciar as relações de poder, força e interesse. Os eventuais dissensos, se forem relativos a áreas não-estratégicas da ordem mundial, tendem a não representar obstáculo à lógica conservadora do poder dos cinco grandes.

As intervenções e processo decisório de autorização e renovação das Operações de Paz ocorrem assim em áreas que digam respeito aos interesses estratégicos norte-americanos. Como consequência, os EUA passam a possuir “legitimidade” nas intervenções armadas recorrentes com a delegação de Operações de Paz que muitas vezes violam os princípios postulados na Carta da ONU, reflexos do principismo da segurança coletiva. Dessa forma, quanto maior for o interesse e a força política do país detentor, isoladamente, da ordem mundial, mais agilidade e maior incentivo terá o CSNU para legitimar medidas intervencionistas de cunho exclusivo, como no caso do Haiti.

Os argumentos, os fatos e as análises externadas neste trabalho devem ser interpretados de forma maximalista e crítica. É necessário, portanto, repensar o papel e as atribuições da ONU, não necessariamente com responsabilidades ideais-típicas de manutenção da paz e da segurança internacionais, mas sim com direta correlação de alta densidade política.

The UN and armed interventions in intrastate conflicts: the Haiti case

Abstract

Peace-keeping operations have largely increased in the 90 decade. The UN activities based on international peace and security consolidation were intensified and gained importance when the Cold War finished and a new world order began, in the same time that political-social intra-states instabilities increased in many regions in the world. The extreme complexity of the internal conflicts demanded that the classical peace-keeping operations were broadened, with new activities not only with a military focus but humanitarian and politic. However, the UN is not a supranational institution with clear legitimacy to act in its States member's internal issues. It is limited by the States sovereign, and which not even have common interests in a joint intervention.

Keywords: Peace keeping operations. Armed interventions. Intrastate conflicts. UN. Legitimacy. Sovereign.

Referências

- ARISTIDE, Jean Bertrand. *Todo Homem é um Homem*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. New York: UN, 1992.
- CARDOSO, Afonso José. *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: IRBr, 1998.
- NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Brasília: MRE; Divisão de atos internacionais, 1976. (Atos Internacionais).
- CASIMIR, Jean. *Haiti et ses elites: l'interminable dialogue de sourds*. Port-au-Prince: Université d'État d'Haiti, 2009.
- CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências*. Curitiba: Juruá, 2007.
- CHOMSKY, Noam. *O que o Tio Sam realmente quer*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DUPAS, Gilberto. Fundamentos, contradições e consequências hegemônicas. *Política Externa*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 5-21, dez. 2002/fev. 2003.
- FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- FONTOURA, Paulo Roberto. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.
- FOOT, Rosemary; GADDIS, John; HURRELL, Andrew. *Order and justice in international relations*. Nova York: Oxford University, 2003.
- FREITAS JR., Osmar. Ai de ti, Haiti. *Isto é*, São Paulo, n. 1796, 10 mar. 2004.
- GUILLAUME, Gilbert; COT, Jean Pierre; PELLET, Alain (Ed.). *La Charte des Nations Unies*. Paris: Economica, 1985.

KAWAGUTI, Luis. *A República Negra: histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2006.

LAMAZIERE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: FUNAG, 1998.

MAGNOLI, Demétrio. *Relações internacionais: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MOREIRA, Adriano. *Teoria das relações internacionais*. Coimbra: Almeida, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. *Year in review 2007*. New York, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review07/YIR_2007.pdf>.

OAKLEY, Robert B. A manutenção da paz: sua evolução e significado. *Revista Eletrônica da USIA*, [S.l.], v. 3, n. 2, abr. 1998. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0498/ijpp/ip049806.htm>>. Acesso em: 20 maio 2007.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PIERRE-CHARLES, Gerard. Haiti: crise do Estado e intervenção. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 17, n. 59, ago./set. 2004.

ROHTER, Larry. Brazil is Leading a Largely South American Mission to Haiti. *The New York Times*, Nova York, 10 ago. 2004.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SARFATI, Gilberto. *Teoria das relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

THE FUND FOR PEACE. [Home page]. Washington D.C., 2009. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org>>. Acesso em: set. 2009.

VAZQUEZ, Karin Costa. *A legitimidade das intervenções armadas coercitivas*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

VIOTTI, Aurélio Romanini. *Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz*. Brasília: Funag, 2004.

WALTZ, Kenneth N. *The origins of war in neorealist theory: classic readings of international relations*. Belmont: Wassworth, 1994.

