

As Operações de Paz das Nações Unidas: a importância
do Conselho de Segurança à luz do caso da Minustah
*United Nations Peacekeeping Operations: the importance
of the Security Council in the light of Minustah case*
*Las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: la importancia
del Consejo de Seguridad a la luz del caso de la Minustah*

Maria Eduarda Laryssa Silva Freire, Stela da Rocha de Medeiros Dantas
e Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

RESUMO

O presente artigo busca elucidar a importância do Conselho de Segurança das Nações Unidas dentro do escopo das operações de paz, tendo como pano de fundo a MINUSTAH, operação que surgiu a partir de uma resolução determinada e autorizada pelo órgão em 1º de junho de 2004. Tendo por missão a estabilização do cenário do Haiti, a resolução tinha como compromisso a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do país, frente a um complicado contexto de violação de direitos humanos decorrente da transição do governo haitiano. Portanto, pretende-se aqui entender o papel do Conselho de Segurança da ONU dentro desse contexto de busca da paz e da segurança, apresentando processos, conceitos e conjunturas relacionados tanto com o Conselho quanto com as operações de paz e com o próprio panorama do Haiti, como um quadro ilustrativo do que pretendemos abordar, sendo estes sumariamente importantes para a compreensão tanto do aspecto mais geral quanto do aspecto mais específico. Tem-se por base o método qualitativo de análise, o qual conta com os procedimentos de exploração e descrição, através dos quais foram utilizados tanto relatórios da ONU como bibliografia especializada no assunto.

Palavras-chave: Conselho de segurança. Operações de paz. MINUSTAH. Haiti.

ABSTRACT

This paper aims to elucidate the importance of the United Nations Security Council within the scope of peace operations, with the illustrative background of MINUSTAH, an operation that emerged from a specific resolution authorized by the UN on June 1, 2004. As a mission to stabilize the scenario in Haiti, the resolution was committed to the country's sobriety, independence, territorial integrity and territorial unity in the face of a complicated context

* Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: m.eduardalsfreire@gmail.com

** Mestranda em Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: stelad_medeiros@hotmail.com

*** Pós-doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Adjunta da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: marianabaccarini@gmail.com

Artigo recebido em dez./2019 e aceito para publicação em jan./2020

of human rights violations arising from the Haitian government's transition. Therefore, it is intended here to understand the role of the UN Security Council within the context of the pursuit of peace and security, presenting processes, concepts and conjectures related to both the Council and peace operations and Haiti's scenery, as an illustrative framework about what we intend to address, these being extremely important to understand both the more general and the more specific aspect, as in the case of Haiti. It is based on the qualitative method of analysis, which includes the exploration and description procedures, through which both UN reports and specialized literature about the subject were used.

Keywords: Security Council; Peacekeeping operations; MINUSTAH; Haiti.

RESUMEN

El artículo busca dilucidar la importancia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del alcance de las operaciones de paz, en el contexto de la MINUSTAH, operación que surgió de una resolución determinada y autorizada por el órgano el 1º de junio del 2004. Con la misión de estabilizar el escenario en Haití, la resolución tenía el compromiso de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad del país, ante una difícil realidad de violación de derechos humanos, resultado de la transición del gobierno haitiano. Por lo tanto, se pretende aquí entender el papel del Consejo de Seguridad de la ONU dentro de ese escenario de búsqueda de la paz y la seguridad, presentando procesos, conceptos y coyunturas relacionadas tanto al Consejo como a las operaciones de paz y el panorama de Haití en sí mismo. En un cuadro ilustrativo de lo que pretendemos abordar, esos conceptos son extremadamente importantes para la comprensión del aspecto más general y de lo más específico. Se basa el estudio en el método de análisis cualitativo, que está compuesto de procedimientos de exploración y descripción, por los cuales se utilizaron tanto informes de la ONU como bibliografía especializada sobre el tema.

Palabras clave: Consejo de seguridad. Operaciones de paz. MINUSTAH. Haití.

INTRODUÇÃO

A Carta das Nações Unidas foi assinada em 26 de junho de 1945, em São Francisco, e entrou em vigor em 24 de outubro desse mesmo ano. Dentre os propósitos a serem defendidos pelas Nações Unidas destaca-se a manutenção da paz e da segurança internacional, a fim de evitar ameaças à paz e a limitar as ações agressivas que possam perturbá-la, por meio de soluções pacíficas (ONU, 1945). É de total responsabilidade do Conselho de Segurança o cumprimento do propósito da “manutenção, restauração e construção da paz e segurança no âmbito internacional” (CASTRO, 2006, p.14), agindo em nome dos Estados-Membros do Conselho (Artigo 24).

Dada a conjuntura do sistema internacional ao longo da segunda metade do século XX, o Conselho de Segurança adotou as missões de paz como um instrumento para manter a paz e a segurança. Todavia, a mudança no cenário e na natureza dos conflitos fez com que essas operações saíssem do caráter tradicionalmente militar e fossem adquirindo cada vez mais o caráter multidimensional. Era necessário o aperfeiçoamento das práticas que ajudassem a ONU a manter, impor e alcançar a paz em regiões de conflito (MATIJASCIC, 2010a).

O fim da bipolaridade entre os Estados Unidos e a União Soviética levou ao aumento do número de operações de paz, uma vez que conflitos intraestatais ganharam maior espaço. Esses conflitos eram resultado do colapso das instituições estatais, da presença e participação de forças irregulares e das diferenças internas dentro dos estados. Assim, o Conselho de Segurança acabou desempenhando um importante papel no que tange à busca pela ordem e pela paz interna dos estados, visto que essas contendas poderiam ameaçar a segurança internacional (MATIJASCIC, 2010a).

Diante deste cenário de crescente instabilidade interna dos estados, destaca-se o caso do Haiti, uma vez que era visto no país, desde a década de 1990, uma crescente crise política, social e econômica. Logo, uma intervenção da ONU se fazia necessária dado que se colocava em xeque a segurança do sistema internacional (CORBELLINI, 2009). Assim, tendo em vista tais considerações, o presente artigo se dividirá da seguinte maneira: em um primeiro momento será abordado o Conselho de Segurança como um dos principais órgãos da Organização das Nações Unidas, levantando aspectos contextuais que consideram suas principais características, tais como suas funções, processo decisório, bem como responsabilidades para com as operações de paz. Na segunda parte, propomos apresentar as operações de paz, elucidando também suas principais características e ramificações para, no terceiro momento do desenvolvimento do trabalho, conectar com a MINUSTAH, contextualizando o cenário do Haiti, que desde a sua independência esteve marcado por conflitos, e explanando os entremeios da operação que durou anos, realizando assim uma ponte que permita identificar o papel do Conselho de Segurança.

O estudo parte do pressuposto de que o Conselho de Segurança é um importante órgão no sentido da manutenção da paz e da segurança internacionais, e de que as operações de paz consistem em uma importante ferramenta de resolução

de conflitos quando de sua existência. Por fim, a MINUSTAH, como caso ilustrativo, é considerada uma importante missão da ONU, uma vez que buscou restaurar a ordem interna e restabelecer o sistema político e a polícia nacional de um país que se encontrava em um contexto de grande tensão interna. Assim, mostrou-se bastante essencial enquanto operação humanitária no contexto particular do Haiti.

No que tange à metodologia por nós priorizada, esta se baseou no método qualitativo, por meio do qual foi realizada uma exploração e descrição do nosso objeto de estudo, isto é, o Conselho de Segurança à luz do caso da MINUSTAH. Portanto, foram utilizados documentos oficiais da ONU, tanto com respeito às funções do CSNU, de maneira geral, quanto à Resolução que estabeleceu a missão. Além disso, foi realizada uma revisão bibliográfica pertinente ao tema, seja acerca do processo decisório do Conselho, e também sobre as operações de paz mais específicas; utilizamos de uma literatura especializada com ênfase na MINUSTAH para buscar realizar o que nos propomos no presente trabalho.

1 O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

O Conselho de Segurança das Nações Unidas foi criado em 1945 no contexto pós-Segunda Guerra. Esse período impulsionou a elaboração de uma nova ordem internacional que tinha como objetivo criar um sistema de segurança efetivo em nível global (GARCIA, 2013). Na Conferência de Dumbarton Oaks (1944), foram apresentadas as principais características da Organização das Nações Unidas, bem como a discussão de criação do que viria a ser um dos seus principais órgãos, o Conselho de Segurança (CSNU). Posteriormente, na Conferência de Yalta (1945), ficou determinado o processo de tomada de decisão, a estrutura organizacional e, com a Carta da ONU (1945), o escopo funcional do Conselho (CASTRO, 2006).

Estabelecido pelo Capítulo V da Carta da ONU (1945), o Conselho de Segurança é o órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, devendo tomar decisões de acordo com o que está determinado nos Capítulos VI, VII, VIII e XII desta, que regula e determina os propósitos e princípios da Organização. De acordo com a ONU, dentre as principais funções atribuídas ao CSNU estão: a manutenção da paz e da segurança internacional; a criação, continuação e encerramento das Missões de Paz; a investigação de situações que possam vir a se transformar em um conflito internacional; a elaboração de planos de regulamentação de armamentos; a determinação da existência de ameaças à paz; e a solicitação de aplicação de sanções econômicas e outras medidas para deter ou impedir agressões (ONU, 2019).

Dotado de competências fundamentais em sua criação, o Conselho de Segurança conta com uma estruturação de quinze membros, sendo cinco deles permanentes (a República da China, a França, a Rússia, o Reino Unido e os Estados Unidos), e dez membros não permanentes. A permanência dos membros transitórios é de dois anos, mas a cada ano ocorre uma eleição para escolher cinco desses membros, ficando a cargo da Assembleia Geral da ONU esse processo (CASTRO, 2006; KUZIAMKO; WERKER, 2006; BACCARINI, 2011).

Além disso, também é importante destacar a existência dos grupos informais que, segundo Baccarini (2010), se encaixam na estrutura *informal* do Conselho de Segurança, e cujo impacto não alcança a estrutura formal da organização. No entanto, os grupos e as negociações informais se caracterizam como as “vozes” dos estados que não são membros do CSNU em assuntos sobre a paz e os conflitos, mas que em alguma medida contribuem com os métodos e os trabalhos do Conselho, visto que “aliviam tensões resultantes das deficiências estruturais do Conselho, incluindo a falta de representatividade” (BACCARINI, 2010, p.23). Esses grupos informais podem ser divididos entre os “grupos de amigos” e os “grupos de contato”, sendo a principal característica do primeiro grupo o apoio em assuntos concernentes à manutenção consensual da paz, enquanto o segundo, geralmente, se estabelece a partir de coalizões *ad hoc* que atuam além do Conselho de Segurança e da Organização das Nações Unidas. Ambos os grupos possuem importante influência nos assuntos informais, sendo capazes inclusive de alterar o comportamento dos principais atores (PRANTL, 2005).

No que diz respeito ao processo decisório, este se fundamenta no objetivo de conseguir identificar o melhor resultado possível para um caso específico de ameaça à paz e à segurança internacionais (PODCAMENI, 2007). Todos os membros do Conselho detêm o poder de voto, sejam eles membros permanentes ou rotativos, sendo necessária a maioria de nove votos para que alguma medida ou decisão seja aprovada (CASTRO, 2006). No entanto, o poder de veto se restringe apenas aos membros permanentes, fazendo assim com que o poder dos membros transitórios seja pequeno e de reduzida importância quando comparado ao poder dos cinco membros permanentes, visto que em uma ocasião em que nem todos os membros do P-5 votam a favor, tal resolução é imediatamente vetada. Tem-se assim que a atuação dos membros rotativos se torna diminuta quando comparada à dos membros permanentes (O’NEILL, 1996 apud BACCARINI, 2010), denotando a forma assimétrica presente no âmbito do Conselho de Segurança.

Também é possível perceber a participação dos países não membros do CSNU, visto que é plausível mediante a aceitação dos membros permanentes e transitórios, bem como do Presidente do Conselho, sendo garantido o seu direito à manifestação sem o poder de voto. Geralmente a participação desses países é autorizada se o Conselho de Segurança entender que, de alguma maneira, seus interesses estão sendo prejudicados ou afetados (CASTRO, 2006; PODCAMENI, 2007).

O Capítulo V da Carta (artigos 23 a 32) trata de forma mais geral sobre o Conselho de Segurança, uma vez que analisa a sua composição, as funções e atribuições, a votação e os processos decisórios referentes a ele, enquanto as atribuições específicas do CSNU serão tratadas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII (ONU, 1945).

Em relação à Solução Pacífica de Controvérsias (Capítulo VI), o CSNU vai desempenhar um importante papel buscando encontrar, junto com as partes, as soluções pacíficas para as possíveis divergências, por meio de negociações, inquéritos, conciliação, mediação, arbitragem, soluções jurídicas, entre outras medidas (artigo 33).

Assim, o Conselho também poderá investigar qualquer controvérsia ou situação de atrito entre as partes, a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia poderá perturbar a paz e a segurança internacional (artigo 34). O órgão também ajudará os países membros e não membros das Nações Unidas a encontrar soluções apropriadas e irá recomendar métodos para a solução e, caso as partes da controvérsia não cheguem a um consenso, também poderão se submeter à jurisdição do mesmo (artigos 35 a 37) (ONU, 1945).

O Conselho também tomará medidas sem o uso da força, buscando tornar efetivas suas decisões, sendo elas a interrupção parcial ou total das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviário, marítimo, aéreo, postal, telegráfico ou de qualquer outra natureza, bem como o corte das relações diplomáticas. Caso as referidas ações se tornem inadequadas, será necessário efetivar ações que venham manter e restabelecer a paz e a segurança internacional, mesmo que envolvam o uso de forças militares. Sendo assim, os membros das Nações Unidas deverão se comprometer com o CSNU e oferecer suas Forças Armadas e assistência (ONU, 1945, artigos 41 a 45).

Apresentadas as principais características do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e os aspectos relacionados ao seu funcionamento e aos seus membros, o próximo tópico tem por objetivo apresentar então as operações de paz da ONU como uma importante ferramenta do CSNU para o estabelecimento e a manutenção da segurança e da paz internacionais.

2 AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Conceituar as operações paz é impreciso, visto que esse termo não foi previsto na Carta das Nações Unidas (1945). Todavia, diferentes terminologias podem representá-las, como, por exemplo, *peace operations*, *peacekeeping operations*, *peacekeeping missions* ou *peace forces*¹ (UZIEL, 2010). Estas representam um dos instrumentos utilizados pela ONU para manter a paz e a segurança internacional, sendo essa ação baseada no Artigo 1 da Carta de São Francisco. Para esse fim acontecer é necessário “tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer outra ruptura da paz” (ONU, 1945, p.5), sendo considerados como medida efetiva os seguintes instrumentos de paz: prevenção de conflitos, *peacemaking* (promoção da paz), *peacekeeping* (manutenção da paz), *peace enforcement* (imposição da paz) e *peacebuilding* (consolidação da paz) (FAGANELLO, 2013).

¹ Não obstante, entre os países ainda existem discussões quanto às nomenclaturas *peace operations* e *peacekeeping operations*. *Peace operations* é compreendida por englobar desde as muitas missões de paz realizadas pelos estados e pelas organizações internacionais (non-UN missions), até as missões das Nações Unidas (UN missions) e os desdobramentos militares conduzidos por organizações regionais ou acordos ad hoc de estados que visam à implementação de acordos de paz. As *peacekeeping missions*, por sua vez, pressupõem “o consentimento do país anfitrião quanto à presença da ONU em seu território, evitando, com isso, a ingerência externa injustificada” (FAGANELLO, 2013, p.42).

Segundo a Agenda da Paz,² a diplomacia preventiva (ou prevenção de conflitos) seria uma ação para impedir o conflito entre as partes e ocorreria por meio da negociação. O *peacemaking* procederia de acordo com o capítulo VI da Carta da ONU e busca trazer as partes do conflito ao acordo, sobretudo através de meios pacíficos; enquanto que o *peacekeeping* “é uma técnica que expande as possibilidades tanto da prevenção do conflito como para a construção da paz” (UNITED NATIONS, 1992, p.5). O *peace enforcement* agiria “como medida preventiva para atuar em conflitos em que as operações de manutenção de paz não fossem suficientes para estabilizá-los” (MATIJASCIC, 2010a, p.182), e os *peacekeepers* seriam autorizados pela ONU a utilizar a força, uma vez que os mandatos seriam aprovados por meio do capítulo VII. Por fim, Boutros-Ghali (1992, p.5) apresenta o *post-conflict peacebuilding* que seria “uma ação para identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz no intuito de prevenir o retorno do conflito”. Esta ação de construção da paz ao longo do pós-conflito abrange as estruturas locais, visto que busca promover “o desenvolvimento econômico e social, a defesa dos direitos humanos e o fortalecimento das instituições democráticas.” (MATIJASCIC, 2010a, p.183; UNITED NATIONS, 1992).

O fim da Guerra Fria foi fundamental para a modificação da atuação das operações de manutenção da paz, uma vez que alterou em alguma medida o entendimento sobre segurança coletiva, e estas passaram a possuir um caráter multidimensional. No período que vai da criação das Nações Unidas até a Guerra Fria, as operações de manutenção da paz eram consideradas tradicionais e possuíam características essencialmente militares. Estas operações baseavam-se no “envio de observadores militares e tropas levemente armadas, com a tarefa de observar e supervisionar acordos de cessar-fogo, fortalecer a confiança entre as partes conflitantes, manter a ordem e criar *buffer-zones*.” (ONU, 2008, apud FAGANELLO, 2013, p.57-58). Essas eram marcadas principalmente pela busca por tratar dos conflitos deflagrados entre estados, e muitas vezes tinham como solução um resultado não esperado, visto que mesmo com pouco custo de manutenção, estas operações podem demorar anos para serem solucionadas (FAGANELLO, 2013).

Diferentemente das operações de paz de caráter tradicional tem-se as operações multidimensionais, pelas quais pode ser percebida uma recuperação da importância do Conselho de Segurança como principal órgão de manutenção da paz e da segurança internacional. O fim da Guerra Fria também marcou a mudança na estrutura e na natureza dos conflitos, que deixaram de ser essencialmente ideológicos e passaram a ter um caráter étnico, religioso e cultural, exigindo assim um maior esforço da ONU para lidar com tais questões. Com isso, o CSNU passou a trabalhar mais na resolução de conflitos armados internos, em decorrência da baixa capacidade do Estado

² Em 1992, o então secretário geral Boutros Boutros-Ghali formalizou o posicionamento da ONU, em relação às operações de manutenção da paz, com o lançamento do documento “An Agenda for Peace”, visto que esse relatório tinha como objetivo melhorar a maneira pela qual a ONU lidava com as questões de busca e preservação da paz (parágrafo 6) (UNITED NATIONS, 1992).

de promover a segurança coletiva, uma vez que era visto o fenômeno da falência do Estado em exercer sua soberania (CORBELLINI, 2009; FAGANELLO, 2013).

Como consequência do novo cenário internacional, em que os conflitos passaram a ser mais intraestatais e menos interestatais, com ameaças relacionadas ao crime organizado, ao tráfico internacional e às milícias, por exemplo, as operações de paz multidimensionais passaram a ser mais complexas e mais caras do que as essencialmente militares. Segundo apresenta Faganello (2013, p.66-67),

as peacekeeping operations multidimensionais são desdobradas tendo como objetivo não apenas manter a paz e a segurança, mas facilitar o processo político; proteger civis; auxiliar no processo de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes às forças oficiais; organizar eleições; proteger e promover os direitos humanos; apoiar e criar instituições governamentais legítimas e efetivas, bem como instituir o *rule of law*.

A ampliação da agenda do CSNU com a inclusão de novos temas também favoreceu o aumento do número das operações de manutenção da paz, visto que a ameaça à paz e à segurança seriam de diferentes naturezas. A universalização da democracia e dos direitos humanos fez com que ocorresse a inclusão dos seguintes temas na agenda da busca pela paz: as crises humanitárias geradas por catástrofes naturais, bem como o desrespeito aos direitos humanos; o terrorismo, a proliferação de armas nucleares e a falência estatal. Segundo expõe Corbellini (2009, p.77), os países ocidentais estariam empenhados em disseminar os valores da democracia, dos direitos humanos, do pluralismo político e das liberdades individuais e de expressão, e a ONU, por meio das operações de paz, atuaria como vetor de tais fins. Com isso, a utilização das *peacekeeping operations* era essencial como instrumento para a realização dos objetivos do CSNU, bem como para a proteção dos direitos humanos e a promoção da democracia (MATIJASCIC, 2010a).

Além da participação militar, as operações multidimensionais também contam com a participação de novos efetivos, como, por exemplo: administradores, economistas, policiais, peritos legais, observadores eleitorais, monitores de direitos humanos, trabalhadores humanizados, entre outros. Ou seja, percebe-se que a ajuda das missões de paz conta com o pessoal militar, os policiais e civis (FAGANELLO, 2013).

Para a resolução dos conflitos, a ONU conta com três princípios que são independentes e imprescindíveis: o consentimento, a imparcialidade e o mínimo uso da força. O consentimento é o requisito número 1 de qualquer operação de manutenção da paz, visto que representa a concordância, por parte do Estado anfitrião ou das partes do conflito, quanto à presença da manutenção da paz no seu território. Sem a permissão do Estado as operações de paz correm o risco de se tornarem ilegítimas ou parte do conflito. Portanto, os *peacekeepers* sempre deverão trabalhar para que o consentimento não seja perdido, e para que a sua presença no território seja legítima, usando a força apenas de forma proporcional, respeitando a população civil e os direitos humanos.

A imparcialidade é importante para a manutenção do consentimento e para a cooperação das partes envolvidas. Entendida como o cumprimento do mandato

de forma objetiva, os peacekeepers não devem atuar em nome de uma única parte, mas sim buscar ajudar ambas as partes envolvidas a alcançarem a paz (UZIEL, 2010). Também deve-se levar em consideração que a imparcialidade é diferente da neutralidade, uma vez que “as missões de paz devem ser imparciais no tratamento com as partes envolvidas em conflito, mas nunca neutras na execução de seus mandatos.” (FAGANELLO, 2013, p.73).

Por fim está o uso mínimo da força, que se justifica apenas nos casos de legítima defesa e da proteção da população civil, tendo como fim conquistar a confiança e a cooperação da população local (MATIJASCIC, 2010a), só podendo acontecer em nível tático e com autorização do Conselho de Segurança, uma vez que as operações de paz não devem ser ferramentas de *enforcement*, bem como só é permitido o emprego de armas leves e de “baixa” letalidade. A utilização da força pelas *peacekeeping operations* só deve ocorrer em última instância, quando outros métodos persuasivos já falharam, como está descrito no Artigo 42 da Carta da ONU (ONU, 1945; FAGANELLO, 2013). A utilização desses princípios é essencial para que as operações ganhem a confiança e a credibilidade da população local, a fim de se chegar a resultados positivos, e de que a construção e manutenção da paz sejam efetivas (MATIJASCIC, 2010a).

Abordados os aspectos relativos ao Conselho de Segurança e as características intrínsecas às operações de paz, cabe na seção seguinte apresentar a situação do Haiti, contextualizando-a inicialmente para entender como o órgão e seus mecanismos de solução de controvérsias se relacionam com a realidade.

3 MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ESTABILIZAÇÃO NO HAITI

Com a finalidade de analisar a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), é importante destacar e fazer uma breve revisão do contexto histórico de formação do Estado haitiano, bem como da conjuntura na qual o país estava inserido nos primeiros anos do século XXI, com o intuito de entender os objetivos da missão e sua relevância para o país e para as operações de manutenção da paz.

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO HAITI

A história do Haiti é marcada por períodos de instabilidade política, seguidos de momentos de excessiva centralização. Ao longo do período colonial (século XVII-XVIII), por exemplo, a região foi explorada e submetida a realidades que provocaram conflitos e instabilidade social. No início do século XVI foi ocupada por piratas franceses, o que fez com que a França, em 1697, assumisse o seu controle, que estava sob domínio espanhol, tendo por objetivo conter a pirataria e favorecer o comércio regular no Mar do Caribe (FONSECA NETO, 2015).

Diante das tropas napoleônicas, o processo de independência do Haiti se estendeu de 1791 até 1804, quando, em 1804, os escravos da ilha de Saint-Domingue conseguiram se libertar do domínio francês, tornando-se, assim, a primeira nação negra independente do mundo. Todavia, a unificação deste país só ocorreu

em 1820. Percebe-se, dessa forma, que a independência do país veio por meio de uma guerra civil e de uma insurreição escrava, que levou à eliminação dos brancos como força social e política do país. Contudo, novas disputas ascenderam no Haiti, sendo caracterizadas pela desigualdade social e pelo preconceito racial entre os mulatos e os negros (MATIJASCIC, 2010b).

A busca pelo poder e a utilização de meios bélicos para conseguir tal objetivo é uma marca da sociedade haitiana, que construiu o novo Estado nas bases das cinzas de Saint-Domingue. Com isso, verifica-se que a história haitiana é marcada pelo autoritarismo, pelo uso da força, por revoltas e pela busca da ascensão ao poder apenas por interesses. Segundo Corbellini (2009, p.54), o Estado haitiano já nascia “profundamente abalado não apenas em suas estruturas institucionais, mas também em seu sistema político e suas relações sociais, bem como destruído devido aos anos de guerra”.

A divisão social no Haiti, com sua base nas diferenças raciais, acabou interferindo nas questões políticas, uma vez que cada grupo seguia uma linha política e buscava agir de acordo com seus próprios interesses. Logo, era vista uma falta de coletividade nacional e isso acabou tendo reflexos nos primeiros anos do século XX. Quatro intervenções estrangeiras ocorreram no país ao longo dos anos, sendo uma delas a dos Estados Unidos, entre os anos 1915 a 1934. Com o apoio norte-americano, a minoria mulata se mantinha no poder e dirigia as *Gendarmerie d’Haïti*, criadas em 1915 por esse país, e que tinha como objetivo conter os rebeldes e manter a ordem (MATIJASCIC, 2010b; ROCCHI, 2014).

O período que se estendeu de 1934 até 1956 também marcou um momento de grande instabilidade devido às disputas internas entre os principais grupos populares do país. Com o objetivo de conter as revoltas, François Duvalier assumiu a presidência do Haiti em 1962, instalando assim um regime autoritário no país. Quando, por motivos de desgaste político, a ditadura chegou ao fim, Ronald Reagan, o então presidente norte-americano, apoiou uma junta que governaria interinamente o Haiti até as eleições presidenciais de 1990. Nessas eleições, Jean Bertrand Aristide foi eleito, e em 1991 assumiu o cargo de presidente, sendo deposto meses mais tarde pelo General Raoul. Logo após esse fato, tropas de manutenção da paz da ONU foram enviadas para a região, tendo como objetivo restabelecer o poder de Aristide (CORBELLINI, 2009; MATIJASCIC, 2010b; FONSECA NETO, 2015).

No decurso da década de 1990 foram vistas no Haiti quatro missões de paz da ONU, tendo como objetivo a reestruturação do país, sendo elas: a UNMIH (Missão das Nações Unidas no Haiti - 1993 a 1996), a UNSMIH (Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti - 1996 a 1997), a UNTMIH (Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti - agosto a novembro de 1997) e, por fim, a MIPONUH (Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti - dezembro de 1997). Apesar de longos esforços da ONU para reestruturar a ordem do país, tais operação não surtiram o efeito esperado, uma vez que a volta de Aristide ao poder fez com que as Forças Armadas do país fossem dissolvidas, bem como ocorreu a fomentação para o surgimento de diferentes grupos armados criminosos (CORBELLINI, 2009; FONSECA NETO, 2015).

Foi neste cenário de instabilidade que o Haiti entrou no século XXI. Em 2004 ocorreu o estopim da crise política que o país vivenciava desde os anos 2000 com o processo eleitoral. Em fevereiro Aristide renunciou ao cargo levando o então presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, ao poder. Em meio ao cenário de caos em que o país vivia, Boniface buscou o apoio da Comunidade Internacional, que por meio da Resolução 1.529 (2004) do Conselho de Segurança estabeleceu a Força Multinacional Interina (MFI), amparada no Capítulo VII da Carta da ONU e que tinha como base de atuação o uso da força, sempre que necessário (FONSECA NETO, 2015).

Assim, em 30 de abril de 2004 foi aprovada a MINUSTAH, por meio da Resolução 1.542, tendo início sua execução apenas em 1º de junho do mesmo ano. A justificativa para adoção de tal operação era que a situação do Haiti consistia uma ameaça à paz e à segurança internacional, uma vez que eram percebidas a instabilidade política e uma crescente ameaça dos vários grupos armados no país (CORBELLINI, 2009).

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA MINUSTAH

De acordo com a Resolução 1.542 (2004), percebia-se que existiam obstáculos para a estabilidade política, social e econômica do Haiti, e que sua situação seguia representando uma ameaça à paz e à segurança da região (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2004). Desse modo, a MINUSTAH foi estabelecida “afirmando a determinação de preservar a soberania, a independência, a integridade territorial e a unidade do Haiti” (2004, p.1). Para esse fim, ficou determinada a operação de estabilização, de acordo com o Capítulo VII da ONU, uma vez que contava com um componente civil e militar para a realização de tal missão.

O mandato também previa uma “cooperação com diversos organismos internacionais, desde bancos até organizações regionais como a OEA, com o intuito de ‘ajudar na restauração e manutenção da lei, da segurança e da ordem pública no Haiti’” (MINUSTAH apud ROCCHI, 2014, p.7). Assim, a MINUSTAH deveria contar com a atuação conjunta da OEA, da CARICOM (Comunidade do Caribe), bem como com os doadores internacionais e instituições financeiras. Também era de juízo da operação a responsabilidade por buscar restabelecer e manter todo um ambiente estável e seguro que desse suporte para que processos políticos e institucionais do país conseguissem ter sucesso (FONSECA NETO, 2015).

É importante destacar que o cerne da MINUSTAH era a segurança, o processo eleitoral e os direitos humanos, tendo como reflexo ações relacionadas ao desenvolvimento social e econômico. Assim, os principais objetivos da missão eram assegurar um ambiente seguro e estável para o Governo de Transição; apoiar os processos institucionais e políticos, incentivando os princípios da governança democrática e do desenvolvimento institucional; e assegurar a proteção e promoção dos direitos humanos (CORBELLINI, 2009).

Segundo o artigo 7 da referida Resolução, o mandato da operação deveria alcançar algumas metas para a sua efetivação, sendo elas referentes ao entorno seguro e estável, ao processo político e aos direitos humanos. No que diz respeito à questão de segurança, o principal foco relacionava-se a Polícia Nacional Haitiana (PNH), sendo esta uma das principais causas da desestabilização do país. Era necessário apoiar o governo de transição a fim de ocorrer a supervisão, restauração e reforma da PNH, seguindo os princípios da política democrática. Também era importante o apoio aos programas de desarme, desmobilização e reinserção dos integrantes dos grupos armados na sociedade, bem como a assistência e o restabelecimento do Estado de Direito, da segurança pública e da ordem pública (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2004).

No que tange aos aspectos políticos, deveria haver apoio ao processo constitucional e político oferecendo bons ofícios para fomentar os princípios de um governo democrático e do desenvolvimento institucional, e em relação aos direitos humanos, estes deveriam ser protegidos e preservados. É importante também destacar o dever de reformar e fortalecer as instituições do poder judiciário e do sistema prisional.

Segundo as definições de operações de manutenção da paz, a MINUSTAH é uma *peacekeeping*, mas que ao longo do tempo se tornou um *peacebuilding*, tendo em vista seu caráter multidimensional, uma vez que possuía elementos de intervenção que iam além dos tradicionais aspectos militares e de segurança, baseados no uso exclusivo da força. Além disso, também abrangia componentes políticos, humanitários, sociais e econômicos, sendo estes implementados para o cumprimento de sua missão, que é a de restaurar a paz e o Estado de Direito (FONSECA NETO, 2015). Cabe aqui ressaltar que toda essa contribuição e atuação da MINUSTAH, de reconstrução e desenvolvimento, tem sido sumariamente importante para a redução dos conflitos e da violência. Para isso, a operação conta com um componente civil composto por membros da polícia e assessores, bem como um componente militar (artigo 4) (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2004).

Cabe aqui salientar que a implementação da MINUSTAH contou com uma série de renovações de mandatos e de resoluções, além de toda uma composição de atuação que incluía militares, policiais e civis. Todavia, para fins do trabalho que busca analisar com mais cuidado o Conselho de Segurança da ONU, tais questões não foram apresentadas mais detalhadamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo o que foi apresentado, existem reflexões particulares que devem ser feitas, no que tange ao papel propriamente dito do Conselho de Segurança e sua importância, considerando-se o que foi exposto sobre suas principais características, as conceituações e ramificações das operações de paz, o cenário do Haiti, partindo de uma trajetória histórica e, por fim, a implementação da MINUSTAH para a estabilização da conjuntura acentuada em 2004 no país. Portanto, é fundamental que sejam levadas

em consideração ponderações relacionadas às suas responsabilidades, estabelecidas na Carta da ONU.

Como apresentado inicialmente, o órgão detém, entre suas funções, a responsabilidade de manutenção da paz e da segurança internacionais (ONU, 2019). É possível inferir que sua importância no que diz respeito à MINUSTAH está diretamente relacionada aos momentos iniciais quando da estruturação da missão, uma vez que cabe ao Conselho criá-la, devido à percepção do risco de o problema escalar para algo maior. Assim, não só da criação, mas da continuação e do encerramento das missões, como, por exemplo, no espectro da MINUSTAH, é possível apontar para a larga relevância do Conselho de Segurança, principalmente no sentido de tomar medidas que não façam uso da força para se estabelecer a paz. Assim, o mandato a partir da resolução desenvolvida pelo CSNU determinava justamente a necessidade da cooperação, como visto, enfatizando a atuação conjunta, que envolve doadores e instituições, por exemplo (FONSECA NETO, 2015).

De modo mais específico, sobre a importância do papel do Conselho de Segurança, dado o contexto haitiano e a missão estabelecida, pode-se identificar a percepção de que a MINUSTAH deveria ser finalizada. O planejamento para uma transição foi sendo desenvolvido desde 2008, tendo à frente principalmente o Conselho e Secretariado da ONU. No entanto, uma série de fatores inerentes à realidade do Haiti impediram que esta transição fosse realizada imediatamente. A partir disso, é possível falar de uma transição mais recente, que houve de fato, de 2015 a 2017, em que a MINUSTAH passou a ser a MINUJUSTH, a Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti. Esta ocorreu com base em uma determinação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de que a partir de então a missão para o Haiti poderia ser menor e consistir apenas em polícias, direitos humanos e no Estado de Direito, perdendo seu caráter militar (RAZZA, 2018).

É possível pontuar algumas resoluções específicas estabelecidas pelo Conselho que determinavam a necessidade de transição da missão, na maior parte dos casos sob o argumento de se alcançar o melhor para o país. Por exemplo, a resolução 1.780, de 2007, buscou diminuir o quantitativo do efetivo de tropa militar para aumentar o número de polícias, ao entender que assim a missão iria progredir melhor. A resolução 1.892, de 2009, enfatizou por sua vez a importância do progresso nas áreas de desenvolvimento socioeconômico, tentando estabelecer coerência inclusive com o processo de *peacebuilding* e de *peacekeeping*. No ano seguinte, por meio da resolução 1.908, buscou-se fortalecer a capacidade de recuperação, reconstrução e estabilidade da missão. As resoluções de 2015 passaram a lançar luz de fato sobre a necessidade de transição da missão, chamando atenção para sua importância no processo de consolidação da paz no país (RAZZA, 2018).

Assim, de acordo com os elementos aqui pontuados, é possível sugerir que o Conselho de Segurança tem grande importância como órgão que desenvolve e regula as missões de resolução de conflitos da ONU. E, de maneira mais específica, no caso que serviu de ilustração, entende-se que o órgão desempenhou dentro do contexto da

MINUSTAH funções atreladas às suas responsabilidades, como a estruturação da missão e sua transição para a MINUJUSTH, que ajudaram o país a se estabilizar em alguma medida. A questão-chave aqui foi a busca do entendimento de como o Conselho funciona no sentido de manter a paz e a segurança internacionais. No caso do Haiti, diante de uma ameaça direta à estabilidade internacional, a iniciativa do órgão de determinar a operação de estabilização no país permite, em algum grau, entender seu papel de maneira mais específica na resolução de conflitos internacionais.

Para finalizar, entendemos ser importante pontuar que reconhecemos a existência de problemas inerentes ao contexto do Conselho de Segurança da ONU, alguns inclusive foram citados brevemente, como a assimetria existente no órgão e o poder de veto que tende a tornar diminuto o poder de membros que não são permanentes. Além disso, reconhecemos também a existência de atritos e problemas que possam ter recaído sobre a MINUSTAH enquanto operação para a resolução de conflitos no Haiti. Contudo, a título de recorte, o enfoque do presente artigo é outro, o que não invalida levantar, mesmo que sucintamente, esses pormenores.

REFERÊNCIAS

BACCARINI, M. P. O. A reforma do conselho de segurança: uma questão de legitimidade e autoridade. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI, São Paulo, 2011. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC00000122011000300022&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 07 ago. 2019.

BACCARINI, M. P. O. **O processo de tomada de decisão do conselho de segurança:** benefícios políticos e econômicos para membros não-permanentes. 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

BOUTROS-GHALI. **An agenda for peace.** New York: United Station, 1992.

CASTRO, Raquel Torres Gontijo de. **Limitações jurídicas à atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.** 2006. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2006.

CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolução nº 1.542**, 30 de abril de 2004. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SRES%201542.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.

CORBELLINI, M. D. **Haiti:** da crise à MINUSTAH. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FAGANELLO, P. L. F. **Operações de manutenção da paz da ONU:** de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013.

- FONSECA NETO, J. P. da. **A MINUSTAH como um ponto de inflexão da política externa brasileira na área de Segurança Internacional**. Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2015.
- GARCIA, E. **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013.
- KUZIEMKO, I.; WERKER, E. How much is a seat on the security council worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations. **Journal of Political Economy**, Chicago, v.114, n.5, p.905-930, 2006.
- MATIJASCIC, V. B. As operações de manutenção da paz das Nações Unidas no início da década de 1990. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v.1, n.2, dez. 2010a.
- MATIJASCIC, V. B. Haiti: uma história de instabilidade política. In: XX ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA: HISTÓRIA E LIBERDADE. ANPUH/SP - UNESP, Franca, SP, **Anais...** 06 a 10 de setembro de 2010b.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas, 1945**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 31 ago. 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conselho de Segurança, 2019**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/conselho-de-seguranca/>. Acesso em: 31 ago. 2019.
- PODCAMENI, A. **Uma análise wittgensteiniana do processo de construção do significado da prática de intervenção humanitária nos anos noventa. 2007**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- PRANTL, Jochen. Informal groups of states and the UN security council. **International Organization**, Cambridge, v.59, n.3, p.559-592, summer, 2005.
- RAZZA, N. D. (ed.). **Mission in transition: planning for the end of UN peacekeeping in Haiti**. [S. l.]: International Peace Institute, 2018.
- ROCCHI, D. Minustah: avanços e desafios 10 anos depois. In: X SEMANA DE EXTENSÃO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SEPESQ. Porto Alegre, 20 a 24 out. 2014. Disponível em: http://www.uniritter.edu.br/uploads/eventos/sepesq/x_sepesq/arquivos_trabalhos/2966/440/461.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.
- UNITED NATIONS. **An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping.1992**. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf. Acesso em: 31 ago. 2019.
- UZIEL, E. **O conselho de segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.