

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO / MESTRADO**

GABRIEL MERHEB PETRUS

**O Haiti como Estado falido:
da exportação de democracia à reconstrução institucional**

Brasília
2012

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO / MESTRADO**

GABRIEL MERHEB PETRUS

**O Haiti como Estado falido:
da exportação de democracia à reconstrução institucional**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como exigência final para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. Maria Helena de Castro Santos.

Brasília
2012

TERMO DE APROVAÇÃO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO / MESTRADO

**O Haiti como Estado falido:
da exportação de democracia à reconstrução institucional**

GABRIEL MERHEB PETRUS

Profª. Maria Helena de Castro Santos (orientadora)
Instituto de Relações Internacionais - UnB

Prof. Rafael Duarte Villa (membro)
Universidade de São Paulo - USP

Profª. Tatyana Scheila Friedrich (orientadora)
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Brasília, 25 de julho de 2012

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, aos meus pais, Laila e Gilney, que apoiaram desde o início a minha idéia de deixar Curitiba e mudar para Brasília em busca do mestrado em Relações Internacionais na UnB.

A todos meus amigos, pela paciência e compreensão nos momentos de ausência.

À Professora Maria Helena Castro de Santos, do Instituto de Relações Internacionais da UnB, por ter me orientado durante todo esse trajeto, pela grande professora e pessoa que é.

À Professora Tatyana Scheila Friedrich, da Universidade Federal do Paraná, e ao Professor Rafael Duarte Villa, da Universidade de São Paulo, por terem aceito o convite em integrar a banca de avaliação. Obrigado pela paciência em ler e criticar o texto.

À Ministra-Chefe da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, a quem tenho a honra de servir no serviço público federal, pelo apoio e confiança, e por permitir essa grande oportunidade de trabalhar e aprender ao seu lado, testemunhando seu esforço diário em construir um novo Brasil. Em nome dela, agradeço todos os colegas funcionários da Casa Civil da Presidência da República, que me acompanharam na trajetória nos últimos dois anos.

Ao Secretário-Executivo da Casa Civil, Beto Vasconcelos, que abriu as portas da respeitada Subchefia Jurídica, permitindo que eu iniciasse a minha trajetória profissional em Brasília, há 2 anos, uma das maiores oportunidades que tive em minha vida. Serei sempre grato.

À Ministra Eugênia Barthelmess, diplomata de carreira do Itamaraty, com quem sou muito honrado em dividir o mesmo espaço de trabalho. Obrigado pelo encorajamento diário para que eu terminasse este texto, e pela colaboração na revisão do escrito.

À assessora econômica da Casa Civil, Lytha Spíndola, pelos conselhos sobre o papel das instituições financeiras multilaterais na prestação de assistência técnica a país em desenvolvimento.

À amiga Vanessa Brito, futura diplomata, pela colaboração na revisão do texto e, sobretudo, pela amizade e por compartilhar comigo a visão de Brasília como terra-lugar de construção dos sonhos e de um país melhor. Que assim se cumpra.

Dedico esta dissertação ao povo do Haiti.

RESUMO

A presente dissertação elege o Haiti como estudo de caso para uma análise da associação, naquele país, entre a agenda de reconstrução de democracia e a empreitada de *nation-building*, ilustrada pelo desempenho de atores externos em *duas quadras históricas distintas*. A primeira corresponde à crise política de 1994, que se seguiu a diversas operações da ONU e que tem seu desfecho na operação *Uphold Democracy*, liderada pelos EUA. A segunda quadra percorre o início da MINUSTAH, em 2004, estendendo-se até o grave terremoto de 2010. O estudo investiga o papel dos atores externos, que atuaram como variável decisiva no desfecho das crises enfrentadas pelo Haiti nesses três períodos. Investigam-se, também, os pressupostos e implicações do conceito de *Estado falido*, a mudança do perfil das operações de paz no Haiti entre 1994 e 2004 e, por fim, a forma como a ajuda internacional contribuiu para o redesenho institucional do país no período, com base em indicadores de governança e desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Haiti; reconstrução de Estados; exportação de democracia.

ABSTRACT

The present work elects Haiti as a case study with the aim of analyzing the manner in which the democracy rebuilding agenda and the task of nation-building have been associated in that country, as illustrated by the action of external agents in two different historical moments. The first moment corresponds to the 1994 political crisis, following several United Nations operations and culminating in the Uphold Democracy operation, conducted by the United States. The second one extends from the launching of MINUSTAH, in 2004, to the major earthquake of 2010. The work studies the role played by external actors, a key element in the resolution of the crises faced by Haiti in the three periods. The work also deals with the premisses and implications of the concept of *failed State*; the change in the profile of peace operations in Haiti between 1994 and 2004; and, lastly, the manner in which international help contributed to the institutional redesigning of the country in the given period, taking as a basis governance and economic development indicators.

Key terms: Haiti; reconstruction; nation-building; democracy export.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO 1. ESTADOS FALIDOS, NATION BUILDING E O HAITI.....	13
1.1. Os Estados Falidos: a difusão dos conceitos nos anos 90.....	13
1.2. A conexão entre <i>nation-building</i> , paz e desenvolvimento: da teoria da modernização aos dias atuais.....	17
1.2.1. A construção histórica do <i>nation-building</i>	17
1.2.2. O <i>nation-building</i> nos dias atuais: a preocupação em promover a paz e o desenvolvimento.....	21
1.3. O papel dos atores externos na reconstrução dos Estados falidos a partir dos anos 90.....	26
1.3.1. O protagonismo das Nações Unidas, dos EUA e do Banco Mundial.....	28
1.4. As lacunas da literatura e críticas aos conceitos.....	33
1.5. O retrato da falência estatal no globo.....	37
1.6. A falência do Haiti: o perfil econômico e social do país.....	40
CAPÍTULO 2 – AS INTERVENÇÕES EXTERNAS NO HAITI DURANTE OS ANOS 90.....	46
2.1. A literatura de democratização, exportação de democracia e a excepcionalidade do caso haitiano.....	46
2.2. O recorte teórico para análise do caso do Haiti.....	52
2.3. As missões de paz das Nações Unidas no Haiti durante os anos 90.....	55
2.4. “ <i>Uphold Democracy</i> ”: a intervenção norte-americana no Haiti.....	65
2.5. Os programas de ajuste estrutural e a ajuda internacional condicionada nos anos 90.....	69
2.6. Os programas de cooperação do Banco Mundial.....	73
2.7. Os indicadores de liberdade da <i>Freedom House</i>	75
CAPÍTULO 3 – A MINUSTAH E A RECONSTRUÇÃO DO HAITI.....	78
3.1. De restauradora de democracia a “ <i>state-capacity builder</i> ”.....	78
3.2. A Reconciliação Nacional.....	86
3.3. As reformas institucionais.....	88
3.4. O ambiente propiciado pela MINUSTAH.....	91
3.4.1. A evolução dos indicadores de estabilidade política.....	92
3.4.2. A evolução dos indicadores sócio-econômicos.....	98
3.5. O apoio do Banco Mundial.....	104
3.6. O pós-terremoto: o plano de ação para a reconstrução do Haiti.....	108
3.7. Os índices da <i>Freedom House</i> no período da MINUSTAH.....	112
CONCLUSÕES.....	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123

INTRODUÇÃO

No *day after* do terremoto mais devastador do Haiti, o colapso humanitário enfrentado pela população e os escombros de Porto Príncipe levaram ao centro da agenda internacional o tema da reconstrução do país. A expressão *nation-building*, consagrada no inglês, passou a dominar não só os noticiários, mas também as discussões entre burocratas, acadêmicos e *policymakers* preocupados com o futuro daquele país. Revelava-se à comunidade internacional um desafio imenso, de semântica contraditória: reconstruir um Estado falido.

Mas, afinal, o que significa reconstruir um país já falido? E qual o papel da comunidade internacional nessa empreitada?

Fato é que, em geral, quando se fala na reconstrução de um país, está-se a tratar de um processo complexo que não se limita simplesmente a prover ajuda humanitária e reerguer o concreto que veio abaixo. Nas ciências políticas e relações internacionais, *nation-building* remete seu significado à reorganização institucional de determinado Estado, com políticas que compreendem desde a realização de eleições e implementação de serviços públicos básicos (a construção de *governance*) até, em determinados casos, a reestruturação da ordem política e econômica. Não se trata, portanto, de uma tarefa exclusiva para engenheiros civis ou engenheiros políticos: vai além, e exige a coordenação de diversos atores e responsabilidades.

Se o Estado é falido, a noção contemporânea de sua construção associa-se à oferta de instituições e fortalecimento das capacidades administrativas necessárias para reabilitar seu desenvolvimento político, econômico e social. Tais experiências são verificáveis com maior frequência a partir dos anos 90 em três contextos distintos: nas transições pós-conflito de países que foram palco de graves guerras civis ou regimes autoritários (como os casos de Ruanda, Timor Leste e, mais recentemente, o Haiti), na reconstrução de Estados que sofreram intervenções militares externas (Iraque e Afeganistão) e, também, na democratização dos países da Europa oriental que se encontravam sob influência da União Soviética.

Nas últimas décadas, o papel de países e organismos multilaterais na reconstrução de Estados falidos é intenso e multifacetado, compreendendo desde a promoção de termos de acordos de paz em que se incluem compromissos de liberalização política, assessoria na implementação de novos textos constitucionais, o desempenho de funções governamentais diretas, e a promoção de reformas nos sistemas

econômicos e financeiros desses Estados, geralmente através da ajuda econômica condicionada. Esse papel é um dado importante a se verificar, já que não raro se conflitam os interesses¹ da nação reconstruída com os atores externos que participam desse processo.

Não há, porém, uma fórmula geral aplicável a todos os países que entram em colapso. A cada país corresponde uma realidade complexa, nem sempre evidente.

A presente dissertação elege o Haiti como estudo de caso para uma análise da associação, naquele país, entre a agenda de exportação de democracia e a empreitada de *nation-building*, ilustrada pelo desempenho de atores externos em *duas quadras históricas distintas*. A primeira corresponde à crise política de 1994, que se seguiu a diversas operações da ONU e que tem seu desfecho na operação *Uphold Democracy*, liderada pelos EUA. A segunda quadra percorre o início da MINUSTAH, em 2004, estendendo-se até o grave terremoto de 2010. O desastre e suas conseqüências correspondem ao nosso terceiro período de análise. O estudo investiga o papel dos atores externos, que atuaram como variável decisiva no desfecho das crises enfrentadas pelo Haiti nesses três períodos. Investigam-se, também, os pressupostos e implicações do conceito de *Estado falido*, a mudança do perfil das operações de paz no Haiti entre 1994 e 2004 e, por fim, a forma como a ajuda internacional contribuiu para o redesenho institucional do país no período, com base em indicadores de governança e desenvolvimento econômico.

O trabalho pretende investigar como atores externos influentes atuaram como variável decisiva no desfecho das crises políticas enfrentadas pelo Haiti nesses dois períodos: no primeiro, o golpe militar de 1994, que depôs Aristide e, no segundo, a onda de caos e violência que levou à intervenção da ONU em 2004, com a MINUSTAH. O foco principal não é analisar se houve sucesso ou não das missões de construção de democracia – até porque esse objetivo está longe de ser alcançado – mas de que forma a agenda de democratização associa-se à de construção de Estado, e como se comportam os atores externos para que essa relação entre democracia e reconstrução ocorra.

A pesquisa privilegia o papel dos atores globais tais como ONU (da qual emerge a MINUSTAH), dos EUA, do FMI e do Banco Mundial, embora, quando apropriado,

¹ Sobre isso, José Sombra Saraiva aponta que o “Haiti é o novo palco para a exibição dos interesses e das quedas de braço do sistema internacional em momento de redesenho de hierarquias” (SARAIVA, José Flávio. Humanitarismo e Política Internacional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 de janeiro de 2010, Tendências e Debates).

atores regionais como a OEA e a CARICOM tenham seu papel ressaltado sobretudo no que se refere à organização e monitoramento do processo eleitoral. Embora também sejam considerados atores globais, as organizações não-governamentais não constituem o objeto de análise desta pesquisa. Ainda que se reconheça a importância de muitas delas no provimento da ajuda humanitária imediata, as ONGs não têm como foco de atuação a reforma de instituições e a construção da democracia no Haiti, focos do recorte metodológico desta pesquisa.

Adotam-se fontes de pesquisa heterogêneas, com destaque para os documentos da ONU – das resoluções do Conselho de Segurança a relatórios do Secretário-Geral –, indicadores políticos da *World Policy Indicators* e da *Freedom House*, dados econômicos de instituições financeiras multilaterais e relatórios do próprio governo do Haiti. Utilizam-se referências cruzadas de fontes primárias e secundárias, além das fontes clássicas da literatura das relações internacionais e da ciência política.

No primeiro capítulo, busca-se situar historicamente os conceitos de “Estado falido” e *nation-building*, com base na literatura existente, de viés teórico e histórico. Expõe-se de que maneira o Haiti se enquadra, especificadamente, como exemplo de Estado falido. No decorrer do trabalho, critica-se a forma com que esse conceito é empregado, sobretudo quando é instrumentalizado para ser pano de fundo do estabelecimento de uma nova hierarquia no sistema internacional.

O segundo capítulo dedica-se à análise das diversas operações de paz da ONU nos anos 90 – a UNMIH (1993), UNSMIH (1996), UNTMIH (1997) e UNCPMH (1997) – e de como se criam as condições para que os EUA viabilizassem a operação *Uphold Democracy*, em 1994. Analisa-se, paralelamente, de que maneira o Banco Mundial e o FMI protagonizaram, no suceder da *restauração democrática*, os programas de ajuda econômica, em especial aqueles comprometidos com políticas de ajuste estrutural.

No terceiro capítulo, desdobram-se os principais argumentos e dimensões da MINUSTAH: a) o restabelecimento do monopólio da força pelo Estado, um dos pressupostos do resgate da estatalidade e da estabilidade política; b) a reconciliação nacional e as reformas institucionais impulsionadas pela Missão; c) os índices de governança e de desenvolvimento econômico do Haiti durante a missão. Verifica-se, além disso, de que maneira se dá a reconfiguração do relacionamento entre os atores externos após o terremoto no país.

Os objetivos específicos deste estudo, presentes ao longo de toda a pesquisa, são os seguintes:

1. **INVESTIGAR os pressupostos do conceito de *failed state***, seu forte viés político, e de que maneira o Haiti pode ser enquadrado nessa categoria.
2. **RETOMAR o prospecto histórico do conceito de *nation-building***, sua origem associada à teoria da modernização, no contexto do mundo pós-colonial, e seu redesenho nos anos 90, como sinônimo de exportação de Estado (e de um modelo de Estado específico, o liberal).
3. **ESTABELEECER qual a relação entre *nation-building* e a exportação da democracia**, construída num ambiente em que as variáveis externas dominam o processo de democratização.
4. **IDENTIFICAR qual a mudança ocorrida entre 1994 e 2010 no perfil das operações de *peacekeeping*** experimentada no Haiti: de restauradora da ordem à promotora associada do desenvolvimento econômico.
5. **COMPARAR a natureza da ajuda internacional, sobretudo do Banco Mundial e do FMI**, entre os dois períodos elencados, identificando eventuais condicionantes e contrapartidas. Quer-se verificar em que medida se irradia, a partir dessas instituições, uma agenda específica de *nation-building*.
6. **MENSURAR a evolução dos indicadores de governança e desenvolvimento econômico** do Haiti nos períodos investigados, como forma de avaliar a efetividade da MINUSTAH e os esforços de reconstrução. Toma-se como base os indicadores de desempenho social e econômico do Banco Mundial, o *World Development Indicators* e, para os indicadores de governança, o *Worldwide Policy Indicators*.

Conflitos na América Central² estiveram por décadas sob a órbita da disputa Leste-Oeste: Cuba, Nicarágua, El Salvador e Guatemala são alguns desses exemplos. As intervenções do Haiti nos anos 90 inauguram, porém, uma nova fase da dinâmica das forças internacionais, não mais afetadas pela disputa bipolar. O Haiti se transforma num dos principais laboratórios das missões *multidimensionais* e da ajuda internacional para o desenvolvimento, envolvendo uma multiplicidade de atores e interesses externos.

² “A América Central estava incrustada numa lógica de guerra estendida numa dimensão regional e, quiçá, internacional” (In.: FANFIL, Modesty Junior. **Haiti: le maintien de la paix en Amérique centrale et dans les Caraïbes**. L’Harmattan: Paris, 2008, p. 29).

Será demonstrado, ao longo do trabalho, como as variáveis externas são absolutamente determinantes no suceder do processo de reconstrução democrática e *nation-building* do Haiti, sem que haja peso correspondente de relevância das variáveis internas no processo.

A premissa adotada nesta dissertação reflete o estatuído por Francis Fukuyama em 2005, no seu ensaio “*Stateness*” *first*: “antes de você ter democracia ou desenvolvimento econômico, você precisa ter um Estado”³.

³ FUKUYAMA, Francis. “*Stateness*” *first*: building democracy after conflict. In.: **Journal of Democracy**. Washington: Johns Hopkins University Press, v. 16, n. 1, january 2005, p. 84.

CAPÍTULO 1. ESTADO FALIDOS, NATION BUILDING E O HAITI

1.1. OS ESTADOS FALIDOS: A DIFUSÃO DO CONCEITO NOS ANOS 90

Do cenário global pós-Guerra Fria emergem uma série de Estados em que graves instabilidades político-sociais, não raro associadas a um vácuo de governabilidade, favoreceriam desde graves violações contra direitos humanos a guerras civis e conflitos armados regionais. Denominados Estados falidos (*failed states*) ou Estados fracassados, tais países passam rapidamente a ser vistos como ameaças à segurança internacional.

Durante a Guerra Fria, muitos dos novos Estados pós-coloniais passaram a depender da tutela dos EUA e da URSS para se viabilizarem no sistema internacional. Com o fim da tensão bipolar, declinaram os pacotes de ajuda econômica e militar a esses países, contribuindo como fator importante – mas não exclusivo - para as suas falências. Segundo Coyne e Davies, “a desordem de Estados fracassados deriva, em grande parte dos casos, como consequência de um imperialismo anterior, como é claramente o caso da Somália ou ainda de toda a África, assim como de vários países da América Latina”⁴.

A expressão “Estado falido”⁵ (*failed state*) ganha notoriedade no ano de 1992, em artigo dos diplomatas norte-americanos Gerald Helman e Steven Ratner, que os designa como aqueles países “incapazes de se sustentar por si só como membros da comunidade internacional”. Helman e Ratner apontam que a falência e inviabilidade de certos Estados nos anos 90 têm origem no processo de descolonização pós-2ª guerra mundial, em que a autodeterminação dos povos contava mais que a viabilidade institucional dos novos Estados.

Segundo Jean-Germain Gros, os Estados falidos são aqueles cujas instituições cessaram de funcionar de maneira concomitante ou aqueles atingidos por altos níveis de violência⁶. Para Gros, há alguns indicadores-chave que, associados, configurariam uma situação de *falência estatal*, a saber: má performance econômica, falta de coesão social, autoritarismo, degradação ambiental causada por alto crescimento populacional, radicalismo entre os partidos políticos, ausência de classe média consolidada, presença

⁴ COYNE, Christopher; DAVIES, Steve. Nineteen public Bads of Empire, Nation Building, and the Like. In: **The Independent Review**, v. XII, n. 1, Summer 2007, p. 131.

⁵ HELMAN, Gerald; RATNER, Steven. Saving failed states. In: *Foreign Policy*, n. 89, 1992 p. 3.

⁶ GROS, Jean-Germain. Towards a taxonomy of failed states in the new world order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. In.: **Third World Quarterly**. n. 17 (3), 1996, pp. 455-471.

de legado colonial e tensões entre grupos étnicos e religiosos. A inabilidade do Estado em prover à população serviços públicos essenciais também pode figurar como fator gerador da falência estatal.

Para Amélie Gauthier e Madalena Moita, “Estados fragilizados geralmente concentram déficit em segurança, instituições legais, uso de violência pelo Estado por atores não-estatais, incapacidade ou leniência ao prover serviços básicos para a população”⁷.

James Robinson e Daron Acemoglu ao comentarem, em artigo publicado recentemente na *Foreign Policy*, as dez razões pelas quais os Estados “fail”, afirmam que muitos deles sucumbiram “not with a bang but with a whimper”⁸. Os autores querem dizer, com a expressão inglesa, que tais países “faliram não em razão da conflagração de guerra e violência, mas por terem sido absolutamente incapazes de tirar proveito do potencial de seu crescimento, condenando à pobreza toda uma geração de cidadãos”⁹.

Muitos desses Estados, como Haiti, Camboja, Namíbia, ex-Iugoslávia, Serra Leoa, e Timor Leste¹⁰, após hospedarem missões de paz (*peacekeeping operations*), sofreriam interferências na reconstrução e transição pós-conflito. Sob o manifesto pretexto de “consertá-los” e torná-los “viáveis”, atores externos induziram-nos à reorganização institucional, com políticas que compreenderam desde a realização de eleições e implementação de serviços públicos básicos até, em determinados casos, a reestruturação da ordem política e econômica. Tal processo ficaria conhecido na literatura da ciência política e das relações internacionais como *nation-building*.

Conforme preceitua Jochen Hippler, “o termo pode ser usado no contexto de políticas de estabilização regional, controle imperial, gestão e prevenção de conflitos, assim como políticas de desenvolvimento sem que seu verdadeiro significado fique muito claro em cada caso”¹¹. O autor ressalta que, no contexto internacional, a agenda de reconstrução pode ser discutida em diferentes níveis:

⁷ AMÉLIE, Gauthier; MOITA, Madalena. Vulnerability and causes of fragility in Haiti. In: **Project Report**, FRIDE-A European Think Thank for Global Action, march, 2010, p. 1.

⁸ A expressão foi cunhada pelo poeta T.S. Eliot, em 1925, no poema “The Hollow Men”, que termina da seguinte forma: “This is the way the world ends \ This is the way the world ends \ This is the way the world ends \ Not with a bang but a whimper”.

⁹ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. 10 Reasons Countries Fall Apart. In.: **Foreign Policy**, july/august 2012.

¹⁰ PARIS, Roland. International peacebuilding and the ‘mission civilisatrice’. In: **Review of International Studies**. Cambridge: British International Studies Association, n. 28, p. 638.

¹¹ HIPPLER, Jochen. **Nation-building: a key concept for peaceful conflict transformation?** London: Pluto Press, 2005.

“a) como política preventiva para evitar a *quebra*¹² de um Estado e a fragmentação social; c) como uma alternativa à opção de conflito militar; c) como parte das intervenções militares; d) como um dos elementos das políticas de *pós-conflito*”¹³

Para Jochen Hippler, o conceito de nation-building pode tomar duas acepções: a histórico-descritiva – uma análise do passado e do presente do processo histórico-social – e uma teórico-normativa – voltado para sistema de objetivos e estratégias políticas¹⁴.

A primeira acepção refere-se a próprio processo de desenvolvimento sociopolítico de determinado país, que implica diferentes dimensões e instrumentos ao longo do tempo, como “a integração econômica, a integração cultural, a centralização política, o controle burocrático, a conquista militar, a criação de interesses comuns e o estabelecimento de uma cidadania comum ou repressão e atos de limpeza étnica”¹⁵.

Tal noção de *nation-building* converge para o próprio sentido literal do termo: a construção de uma nação e da identidade nacional, que envolve a afirmação da coesão societária. Nesse sentido são incluídas as experiências das formações sociais originadas num processo histórico longínquo, com origem na associação, por vezes militar, de elementos culturais e sociais, até experiências e tentativas de eliminação do outro, como as conhecidas experiências de ódio e racismo calcadas no uso da força, apregoadas por Estado eugênicos.

Ainda neste sentido, para Francis Fukuyama¹⁶ a formação da nação implica na assunção de uma comunidade de valores compartilhados, através da tradição e da memória histórica. Segundo ele, esse processo é raramente construído de fora para dentro, já que pressupõe um dado histórico-evolutivo que não é capaz de ser planejado.

Essa concepção de nation-building pode também ser expressa, como veremos adiante, na forma da chamada reconciliação nacional, ou promoção da “unidade nacional”, como caracterizado por Dankwart Rustow¹⁷, que insiste na idéia de

¹² Em inglês, adota-se a expressão *break*.

¹³ HIPPLER, Jochen. *Op. cit.*, p. 4

¹⁴ *Idem*, p. 6.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Fukuyama, FRANCIS. **Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

¹⁷ RUSTOW, Dankwart. *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic model*. In.: ANDERSON, Lisa. **Transitions to Democracy**. New York: Columbia University Press, 1999, pp. 14-41.

composição de uma “comunidade nacional” dentro da qual é possível sustentar, por exemplo, os instrumentos de contestação, próprios da democracia.

Essas expressões remetem ao pano de fundo que antecede, como requisito indispensável, o processo de democratização, figurando como pré-condição fundacional da própria organização política do Estado.

O *nation-building* pode ainda, segundo Hippler, assumir a condição de um objetivo ou estratégia política. Neste ponto, encontramos-nos diante de uma acepção centrada no voluntarismo e importância das ações e decisões dos atores envolvidos, sejam eles internos e externos. Trata-se claramente da noção de exportação e construção de instituições políticas e econômicas, como se verá adiante.

1.2. A CONEXÃO ENTRE *NATION-BUILDING*, PAZ E DESENVOLVIMENTO: DA TEORIA DA MODERNIZAÇÃO AOS DIAS ATUAIS

1.2.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO *NATION-BUILDING*

Da mesma forma com que as visões de *Estado* sucederam-se em paradigmas diferenciados – do Estado absoluto ao Estado liberal que, por sua vez, foi sucedido pelo Estado social, no início do século XX – o conceito de *nation-building* carrega por detrás de si uma perspectiva história importante a se considerar, com variações paradigmáticas pendulares, a saber: (a) a descolonização; (b) a universalização do sistema de Nação-Estado; (c) as geopolíticas da ascensão e queda na Guerra Fria; (d) a transformação da economia política global entre os anos 50 e os anos 90¹⁸.

A origem do conceito remonta a uma associação ideológica com a teoria da modernização, ascendente nos anos 50 e meados dos anos 60. Ideologicamente instrumentalizada, a modernização representava, à época, a solução do Ocidente para o desenvolvimento dos países do terceiro mundo, e a conseqüente garantia de que esses países não considerariam a hipótese de recorrer à União Soviética para obter benesses políticas e econômicas.

Tratava-se, portanto, de um conceito construído tendo como pano de fundo o conflito bipolar, representando a alternativa do ocidente ao programa revolucionário propalado pela então URSS. A arena de disputa das então duas superpotências estava voltada ao *Sul político* do globo: eram os países que até pouco tempo haviam conquistado sua independência.

O mundo pós-colonial estava por ser desenhado. Os teóricos da engenharia institucional sabiam da importância do momento e da multiplicidade de laboratórios representados pelos países que estavam por se construir. Em cada novo país, vislumbrava-se a oportunidade de garantir a hegemonia e universalização de um dos modelos de Estado então em disputa à época. O preço a pagar dos países recém-inaugurados era o alinhamento incondicional com a potência proponente: a ocidental ou a soviética.

¹⁸ Mark Berger aponta, a partir da ênfase na necessidade de uma perspectiva histórica sobre o conceito de *nation-building*, a possibilidade de substituí-lo progressivamente pelo conceito de *state-building*, que seria menos problemático. (BERGER, Mark. From Nation-Building to State-Building: the geopolitics of development, the nation-state system and the changing global order. In: **Third World Quarterly**, Vol. 27, n. 1, 2006, pp. 5-25).

A ideologia da modernização teria servido não apenas como instrumento político para implementar políticas de estruturação institucional desses países, mas também como uma ferramenta cognitiva através dos quais os EUA projetavam seu modelo para o mundo, para compreendê-lo¹⁹.

Dos EUA para o mundo, a promoção da *modernização*, como contraposição à influência do modelo soviético, teve como veículos a Aliança para o Progresso, o *Peace Corps* e, no caso do Vietnã, o *Strategic Hamlet Program*. Vigia a convicção norte-americana nas operações de exportação de democracia e construção dos Estados nos moldes do próprio EUA, como se assim cumprissem seu *destino manifesto* em todo o globo. Para Fukuyama²⁰, a noção norte-americana de *nation-building* traduz-se melhor através da expressão *state-building*, que denota o sentido dos esforços de construção e exportação de instituições políticas, mas que foi associada, à época, à ajuda para a promoção do desenvolvimento econômico²¹.

Nesse contexto, a ajuda para o desenvolvimento econômico, que se notabilizaria com a criação da *U.S Agency for International Development*, a USAID, em 1961, seria o fio condutor do desenvolvimento político dos países que havia recentemente conquistado suas independências. Essa idéia de desenvolvimento político significava, à época, a conversão desses países em democracias.

Segundo Hippler, o *nation-building* consagra-se como conceito chave nas políticas de promoção de desenvolvimento nos anos 50 e 60, dando impulso à própria teoria da modernização: “sociedades deveriam ser *modernizadas*, ou seja, suas estruturas deveriam ser adaptadas à semelhança daquelas dos países industrializados, de maneira que as sociedade ‘tradicionais’ ou ‘tribais’ deveriam se transformar em *Estados* modernos, tendo implicitamente ou explicitamente o modelo europeu como objetivo”²². Fukuyama²³ observa que nessa época imperavam os modelos neoclássicos de crescimento, como se os países menos desenvolvidos pudessem crescer simplesmente com a infusão de capital de investimento externo. Entendeu-se, posteriormente, que a construção de instituições políticas nesses países era essencial para que eles pudessem conquistar o caminho do desenvolvimento.

¹⁹ LATHAM, Michael. **Modernization as Ideology: American Social Science and Nation-Building in the Kennedy Era**. Chapel Hill, NC: University of Carolina Press, 2000.

²⁰ FUKUYAMA, Francis. **Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq**. *Op. cit.*, p. 3.

²¹ O detalhamento do termo *nation-building* é o tema da próxima seção.

²² HIPPLER, Jochen. *Op. cit.*, p. 4.

²³ FUKUYAMA, Francis. **Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq**. *Op. cit.*, p. 8.

O termo *nation-building* cairia em desuso após a guerra do Vietnã²⁴, conforme explica Hippler, em razão de sua excessiva associação com as estratégias militares dos EUA, tendo em vista a forma brutal com que se tentou *pacificar* o país do leste asiático. A expressão tornava-se politicamente incorreta.

A partir daí, notava-se um declínio na capacidade dos EUA em promover *nation-building* durante as décadas de 70 e 80. Segundo Fukuyama, “o *state-building* dado, sem preocupação com a legitimidade democrática dos governos envolvidos, implicou doadores externos nos abusos dos direitos humanos praticados pelos beneficiados, e falhou em prevenir golpes, revoluções e guerras que levaram a rompimentos políticos”²⁵. Além disso, com os governos Reagan e Thatcher, a lógica de planejamento econômico imbuída nas operações de *nation-building* anteriores, com foco no desenvolvimento de países pobres, foi substituída pelo liberalismo econômico ortodoxo como conceito dominante.

A retomada do conceito ocorre justamente após o fim da disputa bipolar, quando seu uso não correria o risco, em tese, de ser taxado como ideológico ou legitimador das ações de determinada potência, tornando-se, a princípio mais palatável para a comunidade internacional. Segundo Jochen Hippler, o *nation-building* passaria a figurar não apenas como parte das políticas de pós-conflito, mas também como alternativa à opção militar em conflitos ou como uma opção política preventiva de atores externos para evitar a fragmentação social e ruptura de Estados, que poderiam se tornar ameaças à segurança internacional.

Antes protagonizadas por atores unilaterais, na lógica da modernização dos países recém-descolonizados, no pós-Guerra Fria o carro-chefe das empreitadas de *nation-building* passam a ser os atores multilaterais.

Nesse sentido, David Ekbladh afirma que, a partir dos anos 90 uma grande variedade de atores, desde o Banco Mundial até pequenas ONGs internacionais, “perceberam a necessidade da ajuda para o desenvolvimento passar a construir capacidades estatais e fortalecer a sociedade civil - elementos encontrados em todas as empreitadas de *nation-building* após a Segunda Guerra Mundial - sobretudo em áreas

²⁴ Para Mark Berger, para sobre os Estados Unidos a sombra do fracasso de não ter conseguido tornar o Sul do Vietnã, nos anos 60, num *nation-state* estável e legitimamente capitalista. Para Fukuyama, durante a guerra do Vietnã estiveram em confrontos duas visões distintas de *nation-building*: a ocidental e a comunista (FUKUYAMA, Francis. **Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq**. *Op. cit.*)

²⁵ Fukuyama.. *Beyond*, p. 9.

problemáticas, como forma de prevenir conflitos e construir a paz”²⁶. Essa percepção também fica evidente no relatório-síntese do seminário que teve como tema “O papel da Ajuda Externa na Prevenção de Conflitos”²⁷, promovido pela USAID em parceria com o *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, em 2001, que tem como uma de suas conclusões o seguinte:

“Para prevenir conflitos, é necessário olhar para o futuro. A comunidade internacional deve tomar a iniciativa de ajudar os países a adquirir as atitudes, conceitos, habilidades e instituições necessárias para resolverem conflitos internos. Ela deve ser proativa em ajudá-los a construir as instituições políticas e econômicas da democracia”

A diretriz estabelecida pelo relatório da USAID é significativa na medida que considerada que a ajuda internacional passe a ser empregada não apenas no resgate e reconstrução de países que emergem de graves conflitos, mas sobretudo para prevenir a eclosão de novos conflitos pelo mundo. À dimensão preventiva da ajuda internacional, o relatório da USAID acrescenta a recomendação de que ela passe a ser focada no desenvolvimento de instituições políticas e econômicas chave, tidas como a *panacéia* para combater as incertezas do pós-Guerra fria e, ao mesmo tempo, pavimentar o caminho para a promoção da democracia no mundo.

Para tanto, o relatório da USAID especifica que a construção de instituições deve ter como objetivo primordial a construção de *Estados capazes*, privilegiando as seguintes dimensões: a) aumentar a governança democrática pelo mundo; b) desenvolver e manter economias de mercado estáveis; c) arquitetar estratégias de desenvolvimento com base nas particularidades locais de cada país; d) estimular mecanismos de governança local, de maneira que ajuda externa passe a atuar como facilitadora desse processo.

Entre as dimensões elencadas acima, interessante notar a preocupação da USAID em garantir o funcionamento livre e estável de mercados como um pré-requisito para a construção de instituições pelo mundo. Essa preocupação é reverberada, como se verá adiante, nas reformas promovidas no Haiti durante os anos 90 por organismos como o FMI e o Banco Mundial, que tiveram àquela época o propósito de dotar o país

²⁶ EKBLADH, David. From Consensus to Crisis: The Postwar Career of Nation-Building in U.S Foreign Relations. In.: FUKUYAMA, Francis. **Nation Building: Beyond Afganistan and Iraq**, p. 36.

²⁷ WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS & USAID. **The Role of Foreign Assistance in Conflict Prevention**. Conference Report. January 8, 2001.

de um sistema fiscal e orçamentário estável, que garantisse contas públicas equilibradas, o controle da inflação e, conseqüentemente, o bom funcionamento do mercado, de maneira livre e estável.

No fundo, essa é a definição de desenvolvimento econômico imperante nos anos 90, refletindo-se na natureza dos projetos de cooperação técnica propugnados pelos atores internacionais presentes no Haiti. A noção de desenvolvimento econômico enquanto *crescimento econômico e combate à pobreza* ingressa fortemente na agenda de reconstrução do Haiti apenas a partir de 2004, com a MINUSTAH, reflexo também da mudança de percepção global sobre os objetivos das ferramentas de desenvolvimento.

1.2.2. O NATION-BUILDING NOS DIAS ATUAIS: A PREOCUPAÇÃO EM PROMOVER PAZ E DESENVOLVIMENTO

No momento em que se edifica nova conexão entre segurança e desenvolvimento, no qual a pobreza e o subdesenvolvimento representam ameaças à ordem global²⁸, a agenda de *nation-building* passa a ser apontada como solução, e não mais como imposição imperialista. Para Mark Berger, o *nation-building* reuniria em sua nova acepção “tentativas dirigidas ou facilitadas do exterior para formar ou consolidar um governo estável, e às vezes democrático, sobre um território nacional internacionalmente reconhecido”²⁹. Essas tentativas, segundo o autor, poderiam se dar na forma de operações militares formais, operações de reconstrução nacional ou da ajuda internacional direta.

Para Francis Fukuyama, o conceito de *nation-buiding*³⁰ compreende duas fases ou dimensões: a da reconstrução e a do desenvolvimento, ambas expressas, recorda o autor, no próprio nome do Banco Mundial: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento.

A reconstrução tem como objetivo restaurar o país que emerge de determinado conflito ao seu *status quo ante*, ou, em outras palavras, retorná-lo às mesmas condições que se encontrava no momento pré-conflito, tanto em termos políticos quanto econômicos. Podemos acrescentar a essa definição a promoção da assistência

²⁸ Segundo Mark Berger, essa tendência está baseada nas “crescentes ligações entre estratégias para resolução de conflitos, reconstrução social e políticas de ajuda externa”. (BERGER, Mark . *Op. cit.*, p. 20)

²⁹ *Idem.*

³⁰ Estamos aqui a tratar das empreitadas de *nation-building* capitaneadas por atores externos, que terão seus papéis analisados de maneira específica na seção posterior.

humanitária emergencial e a estabilização política imediata possibilitada pela presença de forças de paz internacionais. Para Fukuyama, a reconstrução só é possível quando “as infraestruturas social e econômica subjacentes sobreviveram à situação de conflito ou crise; nesse caso, o problema resolve-se simplesmente a partir da injeção de recursos suficientes para estimular o processo, na forma de suprir as carências por alimento, estradas, prédios e infraestrutura”³¹.

Já a dimensão de desenvolvimento própria ao *nation-building* é mais complexa e pressupõe a “criação de novas instituições [*políticas e econômicas*] e promoção do crescimento econômico sustentável, que transformam determinada sociedade em algo que antes elas não eram”³². Essa noção de desenvolvimento implica tanto uma vertente política quanto outra econômica.

Na política, incluem-se: a) as reformas destinadas a promover a recuperação do monopólio legítimo da força em torno do Estado, por meio da capacitação das forças de segurança nacionais; b) o incremento da governança do Estado, para que passe a promover serviços públicos mais eficientes à população; c) os esforços voltados à construção de instituições democráticas, seja a partir da promoção da reconciliação nacional – que permite que antigos grupos beligerantes passem a se reconhecer mutuamente, aceitando as regras do jogo –, seja por meio do apoio à realização de eleições.

No artigo *Stateness First*, Fukuyama argumenta que, no caso de Estados falidos, o *stateness* (a estatalidade) “deve ser implorada, emprestada ou *roubada* de outras fontes, desde as agências multilaterais como a ONU ou o Banco Mundial atuante em países como o Timor Leste ou Serra Leoa, passando pelas potências européias que do escritório de Alto Representação na Bósnia, até dos Estados Unidos enquanto poder ocupante do Iraque”³³.

A vertente desenvolvimento econômico congrega uma série de iniciativas baseadas na cooperação técnica e financeiras de agências e organismos internacionais multilaterais com a finalidade que apóiam desde a promoção de reformas estruturais nos países falidos a políticas de aceleração do crescimento. No caso do Haiti, conforme já adiantamos anteriormente, o conceito de desenvolvimento econômico imperante nos

³¹ FUKUYAMA, Francis. **Nation Buiding: Beyond Afganistan and Iraq**, p. 5.

³² *Idem*.

³³ FUKUYAMA, Francis. “**Stateness**” first: building democracy after conflict. *Op cit*, p. 85.

anos 90 é diferente daquele presente no início do século XXI; esse tema será aprofundado ao longo dos próximos capítulos.

Conjugadas, ambas as dimensões de desenvolvimento do *nation-building* – a política e a econômica – possibilitam a construção de um ambiente de paz sustentável, que se caracteriza não só pela ausência de conflitos, mas pelo estímulo a condições estruturais que previnam conflitos no médio e longo prazo. Além disso, essas novas instituições atacam a vulnerabilidades dos Estados falidos a choques externos (sejam eles crises econômicas ou desastres naturais), que poderiam agravar a situação de falência estatal.

Quando se tornam auto-sustentáveis e operadas pelos próprios Estados em desenvolvimento, as novas instituições criadas podem ser a porta de saída dos *nation-builders*. Países em que as elites locais foram incapazes de gerenciar a ajuda internacional não constituíram, segundo Fukuyama, empreitadas de *nation-building* bem sucedidas. Por isso a ênfase desse autor na necessidade dos atores externos concentrarem seus esforços no *capacity building*, isto é, dotar o Estado (falido) de pleno domínio sobre as instituições construídas (ainda que construídas de fora para dentro), possibilitando que no longo prazo ele não mais dependa do apoio externo direto.

No caso de países falidos, a promoção do desenvolvimento é um desafio ainda maior, haja vista a não existência de *instituições capazes* antes da situação de conflito e de crise. Nesses casos, não basta apenas a injeção de recursos, na forma de ajuda internacional, para reconstruir o país. É necessária uma concatenação de esforços muito maior entre os atores externos tanto para promover a estabilidade quanto para garantir o crescimento econômico sustentável. Nesses casos, em que há completa ausência de instituições básicas, a bifurcação conceitual entre reconstrução e desenvolvimento, segundo Fukuyama, não seria possível.

O “*Princípios para um bom engajamento internacional em Estados Fracos*”³⁴, é um documento do *Development Assistance Committee - DAC*, órgão da OCDE, que utilizamos como fonte de análise sobre o papel da ajuda internacional em países em desenvolvimento. O documento dispõe que os atores internacionais comprometidos com o *nation-building* em determinado Estado falido devem articular a promoção de estabilidade política e segurança com políticas de desenvolvimento. Na concepção do DAC/OCDE, “Estados são frágeis quando as estruturas estatais carecem de vontade

³⁴ OCDE, Development Assistance Committee. **Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations**, abril 2007.

política e/ou capacidade em prover funções básicas necessárias para a redução da pobreza, promoção do desenvolvimento e a garantia da segurança e dos direitos humanos das populações”.

A indissociação da promoção da estabilidade política e do desenvolvimento, como duas dimensões centrais das empreitadas de *nation-building*, caracteriza o caráter multidimensional das missões de paz comprometidas em reconstruir determinado Estado. A complexidade dos problemas inerentes aos Estados falidos exige que as missões de *nation-building* interfiram de maneira integrada nas esferas política e social de determinado país.

As recomendações prioritárias para as missões de *nation-building* apontadas pelo relatório da OCDE podem ser desdobradas em dois eixos:

1. Democracia e segurança: os atores externos devem dar apoio à construção da legitimidade e *accountability* dos Estados, com foco em temas como governança democrática, direitos humanos, engajamento da sociedade civil e *peacebuilding*, além de garantir a estabilidade política e um poder judiciário atuante.

2. Desenvolvimento (da economia e dos serviços públicos): os atores externos devem buscar fortalecer a capacidade dos Estados, de modo que ele possa cumprir suas funções essenciais, oferecer serviços públicos básicos, gerar empregos, e mobilizar apoio econômico externo para o país.

Segundo Creasey, Rahman e Smith, o *nation-building* é a “provisão conjunta de ajuda econômica e militar em áreas de conflito ou pós-conflito”³⁵

Para Gauthier e Moita, o *nation-building* compreende tanto uma agenda de desenvolvimento quanto uma agenda de segurança, de maneira integrada³⁶.

Com base na literatura existente que recapitulamos, sintetizamos no quadro abaixo a concepção do papel de atores externos no *nation-building*, que adotaremos para este estudo de caso. Ela abarca tanto a noção de *recuperação* quanto de *desenvolvimento*, ambas apresentando elementos políticos e econômicos:

³⁵ CREASEY, Eilyn; RAHMAN, Ahmed; SMITH, Katherine. **Does Nation Building Spur Economic Growth**. Unites States Naval Academy. July, 2011.

³⁶ AMÉLIE, Gauthier; MOITA, Madalena. *Op. cit*, p. 5.

NATION-BUILDING

- **RECUPERAÇÃO:** retorno ao *status quo ante* pré-conflito, a partir da assistência humanitária de emergência, a reconstrução das infraestruturas danificadas se a estabilização política imediata por meio de forças de paz.

+

- **DESENVOLVIMENTO:**
 - **POLÍTICO:**
 - **Restauração do monopólio legítimo da força política:** reforma e capacitação das forças de segurança e promoção de reformas estruturantes.;
 - **Construção da democracia:** reforma de instituições democráticas e promoção de eleições;
 - **ECONÔMICO:** cooperação técnica e financeira de agências e organismos internacionais multilaterais.
 - **Ajustes estruturais:** promoção de reformas do sistema financeiro, fiscal e orçamentário (típica, mas não exclusiva dos anos 90);
 - **Políticas de crescimento econômico:** políticas voltadas à aceleração da economia e redução da pobreza;

Tanto no caso das operações da ONU dos anos 90 (a partir de 1993) quanto na MINUSTAH (a partir de 2004), será verificado que os elementos do modelo acima ora se apresentam de maneira concomitantemente, ora sucessivamente.

Cabe esclarecer por fim que, na falta de uma tradução em português para a expressão *nation-building*, utilizaremos nos próximos capítulos a expressão “reconstrução” como sinônimo de *nation-building*. Não empregaremos *reconstrução*, portanto, no mesmo sentido utilizado por Fukuyama (ao qual atribuímos o conceito de *recuperação* como sinônimo).

1.3. O PAPEL DOS ATORES EXTERNOS NA RECONSTRUÇÃO DOS ESTADOS FALIDOS A PARTIR DOS ANOS 90.

Conforme aponta Fukuyama, a exportação de instituições por atores externos para determinado país pode ser classificada em dois extremos. Num primeiro grupo, são englobadas ações referentes à promoção de “condições ligadas a ajustes estruturais, programas e empréstimos, impostas por organismos de ajuda, doadores ou prestadores externos”, ao passo que num segundo grupo são reunidas “exercício de direito do poder político por autoridades externas que reclamam para si o manto da soberania em Estados falidos, desmoronados ou ocupados”³⁷.

A partir desses dois extremos, manifestam-se múltiplos modelos³⁸ existentes de participação de atores externos na reconstrução de Estados, dentre os quais são citados alguns, a saber: a) promoção de termos de *acordos de paz* em que se incluem compromissos de liberalização política; b) assessoria (ou assistência) na implementação dos acordos (conselhos para a redação de Constituições, por exemplo); c) imposição de condicionantes, como a promoção de reformas políticas e econômicas específicas, para recebimento de ajuda externa; d) imposição de respeito aos direitos humanos; e) desempenho de funções governamentais diretas (*proxy governance*) ou indiretas.

O protagonismo na formulação, indução e expansão desses modelos no pós-Guerra Fria fica a cargo de atores externos como Nações Unidas, em suas missões de paz multilaterais, dos Estados Unidos, como superpotência mundial, e das instituições financeiras internacionais, como será verificado adiante.

A presença de diversos atores internacionais em determinada missão de *nation-building* não é, porém, garantia do sucesso no resgate institucional de determinado Estado Falido.

Nos processos de reconstrução e assistência imediata, Fukuyama aponta que as forças militares estrangeiras e agências de ajuda internacional podem “inundar” determinado Estado fraco, “de maneira que a pouca capacidade existente é anulada pela presença massiva de atores externos dotados de enorme capacidade, que avocam para si todas as capacidades de governo, esvaziando as poucas instituições existentes”³⁹.

Segundo Fukuyama, uma possível razão para o insucesso na consecução dos

³⁷ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005, p. 56.

³⁸ JACOBY, Wade. Inspiration, Coalition, and Substitution: external influences on postcommunist transformations. In : **World Politics**, July 2006.

³⁹ FUKUYAMA, Francis. “Stateness” first: building democracy after conflict. *Op cit.*

projetos que envolvam diversos atores é a ausência de um *framework* pré-existente ao início da missão, que coordene desde o início a interação entre esses atores quando chegam ao terreno. Segundo ele, tal conjuntura se apresentou entre os atores internacionais presentes nas missões de paz nos Balcãs, nos anos 90: “a divisão internacional do trabalho nos Balcãs [*entre as agências internacionais*] criou sobreposições nas tarefas das agências e pouca coordenação entre as equipes em campo, que desperdiçaram tempo e dinheiro”⁴⁰.

Ao analisar os momentos que antecederam a invasão do Iraque pelos EUA, em 2003, Fukuyama aponta que havia uma clareza da administração Bush em determinar quem seria o protagonista militar da intervenção, mas não uma clareza em relação a qual órgão ou autoridade civil do seu próprio governo ficaria encarregado da reconstrução do país no pós-Guerra:

“Cada agência do governo — Departamento de Defesa, USAID, Departamento de Justiça e Departamento de Estado (com seu importante documento “Plano para o Futuro do Iraque”) — já estavam se planejando para o período do pós-guerra desde a primavera de 2002. O que não havia, contudo, era um esforço geral capaz de coordenar todos os órgãos do governo dos EUA, assim como não havia um ponto focal de autoridade civil para o pós-guerra comparável à posição de comando ocupada pelo Gen. Tommy Franks no lado militar.”⁴¹

Se esse tipo de hesitação sobre a escolha da autoridade civil responsável por liderar a reconstrução do Iraque no pós-Guerra já é presente dentro da própria estrutura dos órgãos de governo de apenas um país (dos EUA, protagonista da reconstrução do Iraque), é possível deduzir que empreitadas de *nation-building* que envolvam uma série de outros atores (entre países, instituições financeiras e organizações não-estatais) apresente desafios ainda maiores em relação à coordenação de papéis e distribuição de responsabilidades.

Entre as recomendações do documento *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*, da OCDE, já analisado anteriormente, destacamos nesta seção a que preceitua “a necessidade de que os diversos atores externos trabalhem juntos na análise (*upstream*), em avaliações conjuntas, na partilha de estratégias e na coordenação do mesmo engajamento político. Iniciativas práticas podem tomar a forma da coabitação de doadores em escritórios de trabalho comuns,

⁴⁰ *Idem*, p. 9.

⁴¹ *Ibidem*.

divisão de trabalho (de papéis) acertada entre doadores, delegação coordenada de funções, ou a instituição de fundos comuns de doadores com as mesmas exigências financeiras”⁴².

Parece-nos que a multiplicidade de atores envolvidos nos processos de *nation-building* podem implicar em dois cenários: 1) a não divisão prévia de atribuição entre os atores contribui para uma eventual sobreposição de funções e, conseqüentemente, uma menor eficiência da operação; b) a dispersão ou difusão de responsabilidades que deveriam, a depender da missão, estar concentradas num ator ou num conjunto reduzido de atores poucos atores apenas, podem fragilizar e comprometer o sucesso do conjunto da missão.

Esse último cenário será colocado em relevo adiante, quando confrontadas a arquitetura da divisão de responsabilidades das missões da ONU nos anos 90 no Haiti com a do modelo da MINUSTAH, sobretudo no que diz respeito à concentração das atribuições de promoção da estabilidade política e da reconstrução do país num só ator ou não. Existiria um modelo de coordenação capaz de produzir resultados mais efetivos que o outro?

1.3.1 O PROTAGONISMO DAS NAÇÕES UNIDAS, DOS EUA E DO BANCO MUNDIAL

Como observa Francis Fukuyama, os ataques de 11 de Setembro de 2001 contra os Estados Unidos inseriram no centro do debate político global a temática da reconstrução de Estados falidos, já que o terrorismo acrescentaria “*importante dimensão de segurança à carga de problemas criados pela fraqueza dos governos*”⁴³. A partir desse ponto de inflexão da história mundial constrói-se não só pretensão discurso legitimador das intervenções militares norte-americanas no Afeganistão e no Iraque como também se transforma em prioridade global “a capacidade de reforçar as competências e instituições estatais”⁴⁴ de regiões vistas como ameaça à segurança internacional.

Essa nova concepção de segurança é também um dos marcos do relatório do USAID acima analisado, em que constata a necessidade da ajuda internacional tomar

⁴² OCDE, Development Assistance Committee, *Op. cit.*

⁴³ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI.** *Op. cit.*, p. 11.

⁴⁴ *Idem.*

um perfil que leve em consideração, do ponto de vista dos Estados Unidos, as novas ameaças à sua segurança nacional:

“Tradicionalmente, *policymakers* enxergavam a assistência internacional de maneira limitada pelas lentes da segurança nacional. Essa abordagem ignora problemas de longo prazo como as pressões demográficas, ameaças ambientais, e problemas econômicos. Ela também não é capaz de dar conta da natureza cada vez mais transnacional desses problemas, e de perceber a emergência de novos atores que são capazes de se aproveitar dessas vulnerabilidades aos custos dos Estados Unidos.”⁴⁵

As novas ameaças à segurança internacional coincidem com os indicadores que atestam a condição de falência estatal, como veremos à página 38.

Segundo Jochen Hippler, autor dedicado à construção de uma taxonomia sobre o conceito de *nation-building*, “as invasões do Afeganistão e do Iraque e as tentativas de estabelecer um novo sistema de estado nesses países tornaram o termo *nation-building* tão popular que na atualidade ele é usado até por ministros e chefes de governo”.⁴⁶

Há indícios, porém, de que o *nation-building* tornou-se uma agenda tão importante no rearranjo institucional pós-guerra fria que atores externos influentes buscam se apropriar de programas de reconstrução de nações falidas, encarando-os como meios de expandir suas zonas de influência no sistema internacional. É o que deixa claro, por exemplo, documento do Ministério das Relações Exteriores da França (*país, aliás, que sempre teve muitos interesse no Haiti, em razão dos antigos laços coloniais*):

“As crises e os processos de reconstrução constituem os novos ambientes nos quais se afirmam o poder e a influência internacional dos Estado que intervêm. Para manter suas posições de destaque no campo internacional, é preciso que exerçam influência nesses novos territórios onde se desenha o mundo de amanhã”⁴⁷.

Ademais, ressalta-se que muitas das operações de paz das Nações Unidas a partir dos anos 90 passam a assumir responsabilidades de governança local⁴⁸. Não é por menos que, dado o envolvimento da ONU em tais processos, Helman e Ratner previam

⁴⁵ WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS & USAID, *Op. Cit.*

⁴⁶ HIPPLER, Jochen. *Op. Cit.*

⁴⁷ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. **Les acteurs Français dans le « Post-Conflict »**. Paris: Haut Conseil de la Coopération Internationale, 2005, p. 24.

⁴⁸ UNITED NATIONS. **A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping**. *Department of Peacekeeping Operations*. New York, July/2009.

desde o fim da Guerra Fria a necessidade da Organização em “criar uma base conceitual e jurídica para lidar com os Estados Falidos como uma categoria especial, criando instituições para socorrê-los”⁴⁹.

No quadro pós-guerra fria, a associação da agenda de direitos humanos à segurança internacional tornam aceitáveis as operações de intervenção humanitária imbuídas de uma dupla responsabilidade: o estabelecimento da paz e a posterior reconstrução do Estado afetado pelo conflito, como política indispensável para a durabilidade da reconciliação pós-conflito⁵⁰. Muitas das *peacekeeping missions* transformam-se, portanto, em missões de construção de paz (*peace-building missions*), como ocorrera no Haiti, na Libéria e em Serra Leoa.

Segundo Boutros-Ghali, ex-Secretário Geral da ONU, a construção da paz no pós-conflito exige, além da promoção do desarmamento, da garantia aos direitos humanos e do retorno dos refugiados, “a reforma ou fortalecimento das instituições governamentais e a promoção formal e informal de processos de participação política”⁵¹. O último relatório do Departamento de Operações de Paz da ONU deixa claro o novo papel que as Nações Unidas assumem na promoção de padrões de governança e fortalecimento de instituições nacionais no pós-conflito:

“Em países como Burundi, Camboja, El Salvador, Guatemala, Namíbia, Moçambique e Serra Leoa, as operações de paz da ONU protegeram processos políticos e ajudaram atores a tomar os primeiros passos em direção à paz durável. (...) até o auxílio na organização de eleições e no estabelecimento de instituições políticas nacionais democráticas e seguras”⁵²

⁴⁹ HELMAN, Gerald; RATNER, Steven. *Op. cit.*, p. 5

⁵⁰ “As operações inauguradas no pós-Guerra Fria são muito diferentes em escopo e mandato das anteriores, incluindo a monitoria de eleições, a remoção de minas, a verificação do respeito aos direitos humanos, a distribuição de ajuda humanitária sob fogo, a reconstrução de Estados falidos, o desarme e desmobilização de combatentes e a até o ambicioso esforço de impor a paz entre as partes dispostas a continuar a guerra. Representam a conjunção simultânea de atividade política, militar e humanitária”. In.: RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: a prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 51. O princípio número 3 da doutrina *responsability to protect* (R2P) trata da “responsabilidade em reconstruir”, que se caracteriza por “prover, particularmente depois de intervenções militares, assistência completa com a recuperação, reconstrução e reconciliação, respondendo às causas do mal que a intervenção foi designada para impedir” – In: <http://www.genocideintervention.net/educate/r2p>.

⁵¹ BOUSTROS-GHALI. **An Agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. UN Doc. A/47/277 S/2411. Segundo o ex-Secretário-Geral da ONU, a pacificação “toma forma de projetos de cooperação concreta que ligam dois ou mais países num comprometimento benéfico mútuo que não só contribui para o desenvolvimento econômico e social mas aumenta a confiança, essencial para a paz”.

⁵² UNITED NATIONS. **A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping**. *Op. cit.*, p. 5.

Ao atuar ativamente na consolidação de regimes democráticos e na cooperação inter-estatal, a ONU se afirma como importante ator externo da reconstrução de Estados falidos. Em que pese haver extensa literatura acerca das operações de paz das Nações Unidas, ainda pouco se examinam os desdobramentos de interesses operados nos momentos posteriores aos processos de *nation-building*.

A partir dos ataques de 11 de setembro, os EUA assumem um “manto de poder imperial” destinado a “desenvolver novas instituições”. Através do *nation-building*, continuam a jogar um papel central num mundo cada vez mais instável. Segundo James Dobbins, o *nation-building* passa a ser uma responsabilidade inescapável da “única superpotência mundial”⁵³. É o que fica evidente na *Estratégia de Segurança Nacional dos EUA* em 2002, que reflete os princípios gerais da chamada doutrina Bush:

“Os EUA vão usar este momento de oportunidade para estender os benefícios da liberdade em todo o globo. Nós trabalharemos ativamente para trazer a esperança da democracia, desenvolvimento, mercados livres, e comércio livre para cada esquina do mundo. Os eventos de 11 de Setembro de 2001 nos ensinaram que Estados fracos, como o Afeganistão, podem representar um grande perigo para nossos interesses nacionais, da mesma forma que Estados fortes. A pobreza não transforma pessoas pobres em terroristas e assassinos. Todavia, pobreza, instituições fracas e corrupção podem tornar Estados vulneráveis a redes de terroristas e cartéis de drogas dentro de suas fronteiras”⁵⁴.

O militarismo passa a dominar não apenas sua política externa, como também a sua agenda de *nation-builder*. Segundo Dana Priest⁵⁵, os EUA desempenham no mundo tanto a função de promotor de reformas políticas quanto o de difusor de pactos militares e incremento da inteligência anti-terrorista.

A autora lamenta o fato de que, depois de 20 anos promovendo o *nation-building* no pós-Guerra Fria, “Washington não consolidou um corpo civil de assistentes humanitários, agrônomos, professores, engenheiros - uma verdadeira equipe de paz - para ficar responsável da construção pós-guerra no Afeganistão e alhures”⁵⁶. Não teria

⁵³ DOBBINS, James *et al.* **America's role in Nation-Building: from Germaý to Iraq**. Rand: Santa Monica, 2003, pp. xxxviii-xxix.

⁵⁴ BUSH, George Walker. **National Security Strategy of the United States**. Washington, september 17th, 2002.

⁵⁵ PRIEST, Dana. **The Mission: Waging war and keeping peace with America's military**. New York: WW. Norton, 2003, p. 14.

⁵⁶ *Idem*.

havido aumento compatível na capacidade dos EUA de coordenar missões de reconstrução e estabilização no pós-conflito.

O tema da reconstrução de Estados falidos tornou-se uma agenda tão importante também para o Banco Mundial que, em 2008, a instituição cria uma unidade específica para lidar com essa nova categoria: trata-se do *Failed State World Bank Unit*, responsável por gerenciar o Fundo *State and Peace-Building Fund* (SPF), destinado a financiar projetos em países frágeis que emergem de conflitos armados, promovendo a interação entre os conceitos de prevenção de conflito, desenvolvimento econômico e reconstrução.

A participação do Banco Mundial nas empreitadas de reconstrução e estabilização de países no pós-conflito se operacionalizam através das chamadas *Transition Support Strategies (TSS)*. Países como Angola, Congo, Kosovo, Bósnia, Macedônia, Afeganistão e Haiti foram objeto dessas estratégias ao longo dos últimos anos. As TSS se organizam com o objetivo de “facilitar a transição do país da condição de tomador de empréstimos de emergência de curto período, para um quadro de desenvolvimento de longo prazo”⁵⁷, normalmente desenhados para um período de dois anos.

⁵⁷ WORLD BANK. *An Introduction to World Bank Group Country Assistance Strategies (CAS)*, 2012.

1.4 LACUNAS DA LITERATURA E CRÍTICA AOS CONCEITOS

Um das principais críticas ao nosso objeto de estudo é a de Roland Paris, peremptório ao afirmar que, “sem exceção, as missões de *peacebuilding* no pós-Guerra Fria procuraram “transplantar” os valores e instituições do centro democrático-liberal para dentro dos assuntos domésticos de Estados periféricos”⁵⁸. Segundo ele, “as missões de construção de paz assemelham-se a uma adaptada (e mais benigna) versão da “missão civilizatória”, ou a crença da era colonial de que os poderes imperiais europeus tinham um dever de “civilizar” territórios e populações dependentes”. Deve-se ter em mente que o *nation-building* pode encontrar resistências nas práticas políticas e valores locais enraizados das nações que sofrem influência externa nos processos de reconstrução, como aponta Antônio Ramalho da Rocha⁵⁹ em estudo do caso haitiano.

O segundo ponto crítico que devemos reter para reflexão ao longo do trabalho é o de que os estudos sobre *peacebuilding* e *nation-building* concentram-se significativamente nos detalhes operacionais e descritivos das missões e tendem a negligenciar o papel dessas operações na difusão de normas e transplante de modelos institucionais de um sistema internacional para outro. A essa constatação soma-se a ausência de investigações sistemáticas acerca dos reais interesses que motivam Estados influentes a se engajarem em operações de *nation-building*.

Numa perspectiva de análise crítica, Yasmine Shamsie e Andres Thompson argumentam que os termos *failed* ou *fragile* indicam situações diferentes e, mais do que isso, a sua utilização e emprego semântico teriam propósito político. Segundo os autores, esses adjetivos são abrangentes e a forma como são empregados constitui exercício altamente subjetivo:

“O subjetivismo é evidente na seleção dos indicadores usados para medir a funcionalidade de um Estado e o grau de desfuncionalidade que se acredita que um Estado tenha atingido; há uma conotação pejorativa para os termos “falido”, “em colapso”, “*fourth world*”, indicando Estados que não teriam salvação, enquanto o termos “frágil” ou “fraco” sugeririam graus de disfuncionalidade que ainda não teriam atingido o ponto de ruptura societal completa, de maneira

⁵⁸ PARIS, Roland. *Op. Cit.*, p. 638.

⁵⁹ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Do Peacekeeping Missions Reinforce State Failure? The Case of Haiti**. Paper apresentado em encontro anual da *International Studies Association (ISA)*. Nova Iorque, 15 de fevereiro de 2009.

que permaneceria factível a possibilidade do Estado se recuperar e se tornar “estável”⁶⁰

Importa ressaltar também a crítica de Antônio Ramalho da Rocha, para quem “o conceito de falência estatal não é claro, vez que pressupõe parâmetros daquilo que seria um Estado bem-sucedido, que é uma definição profundamente influenciada por constrictões territoriais e por características inerentes nas instituições típicas das democracias liberais ocidentais”⁶¹ Nesse mesmo sentido, segundo David Rothkopf, coloca o conceito em prova extrema, ao notar que, na realidade, em certo sentido, “todos os países estariam falindo: ficando para trás em relação ao que certa vez já foram e em relação às expectativas que seus cidadãos tem dele”⁶².

Em tempos flexibilização dos elementos clássicos do Estado *westphaliano*, emergem no processo de reconstrução de um Estado atores não estatais, como atores privados internacionais e ONGs, que tornam o processo de reconstrução complexo e difuso, como veremos nos capítulos seguintes.

Como ator não menos importante do processo de reconstrução de Estados falidos figuram os *think tank institutes*, agências não-governamentais que advogam “pela estabilização de Estados frágeis ou desestruturados por guerras e floresceram como parte da estratégia de reconstrução de Estados desde os anos 90”⁶³. O papel por elas desempenhado é moldar, por meio de seus relatórios, a visão internacional sobre países que são objeto de ações internacionais, no sentido de induzir que adotem certo conjunto de regras e instituições para cada caso.

Cabe pontuar, além disso, que a ajuda internacional figura como um dos principais instrumentos operadores do *nation-building*. Segundo aponta o documento “*Princípios para um Bom Engajamento Internacional em Estados Frágeis*”, da OCDE, “nos países em que há vontade política para incentivar o desenvolvimento, mas não capacidade, atores externos devem se coordenar para prover assistência direta para viabilizar as estratégias governamentais”⁶⁴.

⁶⁰ SHAMSIE, Yasmine; THOMPSON, Andres. **Haiti: Hope for a Fragile State**. Canada: CIGI, 2006, p. 3.

⁶¹ ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Do Peacekeeping Missions Reinforce State Failure? The Case of Haiti. Paper apresentado em encontro anual da International Studies Association (ISA). Nova Iorque, 15 de fevereiro de 2009, p. 1.

⁶² ROTHKOPF, David. Are All States Failing States? In.: **Foreign Policy**, July/August 2012.

⁶³ GUEVARA; Berit Biesemann de. **The Role of International Think Tanks in Post-Conflict State-Building**. Paper apresentado em encontro anual da International Students Association (ISA). Chicago, 28 de fevereiro de 2007.

⁶⁴ OCDE, Development Assistance Committee, *Op. Cit.*

Embora a ajuda internacional seja altamente desejada pelos governos de países fracos ou falidos, Fukuyama adverte para o risco de que o contraste da alta capacidade dos atores externos em mobilizar recursos e operar serviços públicos de emergência enfraqueça ainda mais, no médio prazo, as autoridades locais existentes. Segundo Fukuyama, Iraque e a Bósnia como exemplos onde isso ocorreu, o que tornou esses países ainda mais dependente da presença internacional⁶⁵.

Deve-se observar também que, em geral, os governos de Estados falidos que recebem ajuda internacional tem pouca influência sobre a destinação desses recursos; corre-se o risco, nesses casos, de que a alocação dos aportes internacionais não corresponda às prioridades da população. Isso desencorajaria o envolvimento da população na participação da formulação e implementação de novas políticas públicas e, por consequência, não contribuiria para o aprofundamento do processo democrático.

Para Fukuyama, o processo de *nation-building* deve estimular que a própria comunidade local tenha a chance de manifestar suas necessidades e planejar seus próprios projetos de desenvolvimento, tendo para si a responsabilidade de implementá-los⁶⁶: “são eles que melhor conhecem as necessidades e limitações locais, e são eles que devem ter incentivos para ajudarem a si próprios no longo prazo”. É preciso promover mecanismos de inclusão que permitam que a população participe ativamente do processo de construção. Definir os rumos da estrutura política e econômica de determinado país não deve ser competência exclusiva dos burocratas das agências internacionais.

Há três razões para Fukuyama que justificam que atores externos transfiram, durante o processo de *nation-building*, parcela de seu poder para atores locais, a saber: a) a dificuldade em sustentar sozinhos as exigências requeridas para administrar um país diretamente; b) a inexperiência dos *outsiders* em governar; c) quanto antes os atores locais se engajarem, melhores são as perspectivas em se criar instituições sustentáveis que sobrevivam à saída dos interventores⁶⁷. Todavia, Fukuyama sugere que esse roteiro seja seguido apenas quando existir algum tipo de pré-disposição e estruturas mínimas de governo capazes de executar um balanço das necessidades locais; há também o risco de interesses particulares locais distorcerem o processo de reconstrução, criando regras que os privilegiam em detrimento do restante da população.

⁶⁵ FUKUYAMA, Francis. “Stateness” first: building democracy after conflict. *Op cit.*, p. 85.

⁶⁶ *Idem*, p. 86.

⁶⁷ *Ibidem*.

Por fim, deve-se evitar qualquer tipo de excesso na crença de que a importação ou exportação de engenharias institucionais consideradas de sucesso em determinado caso tenham o mesmo destino nos demais países. Isso vale tanto para aquelas engenharias exportadoras de democracia quanto aquelas destinadas a reconstruir instituições de governança política e econômica definidoras de governança. É preciso, sobretudo, considerar as particularidades locais no processo de elaboração e implementação das políticas internacionais voltadas tanto à recuperação quanto ao desenvolvimento de um Estado falido.

Figura 2: Tabela dos indicadores da falência estatal

CATEGORIA	INDICADOR	DESCRIÇÃO/IMPORTÂNCIA
Social	Pressão demográfica ascendente	Desastres naturais e epidemias podem fazer com que o governo tenha dificuldades em cumprir suas obrigações sociais .
	Movimentos de refugiados	Sobrecarrega o serviço público e aumenta a ameaça à segurança, na medida em que estimula a politização dos grupos.
	Revoltas/ busca por vingança	Prejudica a capacidade do Estado em garantir a segurança; pode acarretar no aumento da violência.
	Migração crônica de capital humano	Quando há poucas oportunidades no país, as pessoas migram, deixando um vácuo de capital humano.
Econômico	Desenvolvimento econômico desigual	Quando existem disparidades étnicas, religiosas ou regionais, o governo tende a ser desigual em seu comprometimento com o contrato social .
	Pobreza e declínio econômico	Pobreza e declínio econômico prejudicam a capacidade do Estado em cumprir suas obrigações sociais .
Político e militar	Legitimidade do Estado	Corrupção e falta de representatividade da população no governo atingem o contrato social .
	Deterioração progressiva do serviço público	O fornecimento dos serviços de saúde, educação e saneamento básico são aspectos chaves do contrato social .
	Violação contra DHs e Estado de Direito	Quando direitos humanos são violados, o contrato social é enfraquecido.
	Aparato de Segurança	O aparato da segurança deve ter o monopólio do uso da força legítima. O contrato social é fragilizado quando o aparato de segurança deve competir com outros grupos paralelos existentes.
	Surgimento de elites por facção	Quando líderes nacionais e locais utilizam o bloqueio ou ameaça política como estratégia, o contrato social é fragilizado.
	Intervenção de atores externos	Quando o estado não pode cumprir com suas obrigações, sob o contrato social vigente, atores externos geralmente interferem para prover serviços ou manipular assuntos internos para obterem ganho político ou social.

Fonte: Failed States Index 2011, The Fund for Peace Organization.

Nos indicadores utilizados, evoca-se intensamente, como princípio de organização estatal, o ‘contrato social’ e as ‘obrigações sociais’ – ambas destacadas em negrito na tabela acima. Como veremos adiante, a restauração do monopólio da força pelo Estado, na clássica concepção *weberiana* de Estado, é uma das preocupações mais presentes nas operações de *nation-building*.

A tese contratualista, com raiz no pensamento clássico⁶⁹, que acompanhou, na modernidade, a formação dos Estados nacionais, e que se refletiu sobre o Estado moderno, adapta-se aos novos padrões da contemporaneidade, mesmo em tempos de globalização e fragmentação de fronteiras.

Não é por menos que Namie Di Razza⁷⁰ chama de “caos hobbesiano” a situação do Estado haitiano, caracterizando sua incapacidade de impor autoridade, ao comentar a crise que levou à demissão e fuga do Presidente Aristide em 2004.

O desmoronamento do pacto social em determinado pode ser um dado *sumário* da manifestação da *falência* Estatal. É o que explica Gauthier e Moita:

“Estados fracos também são fracos numa perspectiva relacional: eles fracassam em interagir com a sociedade civil ou, em outras palavras, em reconhecer e honrar o pacto político, social e econômico entre a sociedade e o Estado. Em razão do Estado ser incapaz de dar conta de suas responsabilidades, os cidadãos tornam-se relutantes em aceitar ou até mesmo reconhecer um conjunto de regras comuns ou de cumprir com seu papel para com o restante da sociedade”⁷¹

A partir daí, Gauthier e Moita ressaltam que em razão da grande divisão entre Estado e sociedade, a corrupção, o crime e o tráfico de drogas podem emergir como alternativas às atividades econômicas legais, representando, em alguns casos, a única maneira de sobrevivência. Essa situação gera um ciclo vicioso de instabilidades que pode comprometer ainda mais o pacto social já fragilizado.

O caso do Haiti – único país do continente americano a constar em “grau de alerta” o *contrato social* – será explorado ao longo desta dissertação.

⁶⁹ O despertar de conceitos como o *de raison d'état*, soberania e balanço de poder são resultantes das contingências políticas (históricas, portanto) que marcaram o fim da Idade Média, num quadro multicausal dominado pelas guerras italianas, pelos conflitos religiosos, e o renascimento cultural e comercial do continente europeu. Tais axiomas foram trasladados para a modernidade, constituindo-se em elementos clássicos do Estado.

⁷⁰ DI RAZZA, Namie. **L'ONU en Haiti depuis 2004: ambitions et déconvenues des opérations de paix multidimensionnelles**. Paris: L'Harmattan, 2010, p. 35.

⁷¹ AMÉLIE, Gauthier; MOITA, Madalena, *Op. cit.*, p. 4.

1.6. A FALÊNCIA DO HAITI: O PERFIL ECONÔMICO E SOCIAL DO PAÍS

Segundo dados do *World Development Indicators*, o Haiti possui um dos menores índices de expectativa de vida do continente - 15 anos menor que os de sua vizinha, a República Dominicana - e a maior proporção de portadores da HIV e tuberculose das Américas. A taxa de mortalidade infantil - indicador que prevê como o país se constrói para o futuro - é 15 vezes superior à do Canadá.

Conforme sintetizam Kozul-Writh, Fortunato, e Paunovic⁷², “mesmo no seus melhores períodos, o Haiti foi um país cujas ‘veias abertas’ e a má gestão de sua cleptocracia levaram ao esgotamento de seus recursos naturais a uma persistente vulnerabilidade a choques econômicos, que iniciaram um ciclo de declínio, dívida e empobrecimento”.

Já antes do terremoto, cerca de 70% dos haitianos encontravam-se desempregados, com cerca de 80% da população vivendo abaixo da linha da extrema pobreza. Esse quadro de desolação econômica explica por que o Haiti passou a ser um país cada vez mais dependente da ajuda internacional e da remessa de haitianos que trabalham no exterior.

Segundo o Banco Mundial, a ajuda oficial internacional recebida representava, em 2004, cerca de 7% do Produto Nacional Bruto. Em 2009, o quinhão do PNB referente à ajuda internacional foi para 17%. Com o terremoto em 2010, a ajuda saltaria para 45% do PNB. As remessas externas de haitianos vivendo no exterior correspondem a cerca de 30% do PIB, segundo dados mais recentes do Banco Mundial.

Após três décadas de ditadura dos Duvalier, o processo de redemocratização do Haiti nos anos 90, que teve seu ápice nas eleições de Aristide, eleito em 1991 com cerca de 67% dos votos da população, foi abruptamente interrompido pelo golpe militar que o demoveu do poder. O golpe não foi, porém, apenas político.

O quadro de recessão econômica do Haiti, marcado por décadas de crescimento negativo, foi agravado pela junta militar que governou o país entre 1991 e 1994, tendo em vista o pesado embargo econômico adotado pela comunidade internacional contra o país.

Durante o período em que a junta militar liberada por Cédras governou, a comunidade internacional levaria a cabo duras sanções econômicas contra o Haiti, como

⁷² KOZUL-WRITGHT, Richard; FORTUNATO, Piergiuseppe; PAUNOVIC, Igor. **Rebuilding Haiti: Lessons from Post-Conflict Experiences**. In.: *Global Policy*, v. 3, issue 1, February, 2012, p. 13.

forma de pressionar o país em direção à restauração da democracia, o que na verdade aprofundou a situação de pobreza do país, aumentando as tensões sociais e a fragilidade política e econômica do país. Nesse período, a junta militar fez do tráfico de drogas sua principal fonte de financiamento⁷³.

O grave terremoto de 2010, como ficará explícito, agrava ainda mais a situação de falência do Haiti e aprofunda a necessidade de uma política de reconstrução e maior engajamento dos atores no processo. O choque foi tamanho a ponto de surgir teorias e propostas como a própria refundação do próprio país⁷⁴, difundidas pela comunidade internacional.

A intervenção dos EUA, por outro lado, deterioraria ainda mais a situação econômica do Haiti, agravando sua condição de país mais pobre do hemisfério ocidental e um dos mais pobres do mundo⁷⁵. Segundo James Dobbins, “dois séculos sem governo deixaram a economia do Haiti fraca como seu sistema político. E três anos de constantes sanções econômicas draconianas levaram para fora do país a pouca quantidade de investimentos atraídas nas últimas duas décadas. Entre 1991 e 1994, o PIB *per capita* caiu por mais de 25% , em razão da queda abrupta da produção industrial e do desaparecimento dos turistas”⁷⁶.

No *Failed State Index* elaborado pela organização internacional *Fund For Peace*, o Haiti figura, em 2011, como 5º Estado, digamos assim, *mais falido do mundo*, atrás apenas da Somália, Sudão, Chad e da República Democrática do Congo, *todos* países africanos com um histórico de profundas rupturas sociais e violentos conflitos civis⁷⁷

Segundo a organização *Fund For Peace*, a situação de falência estatal do Haiti foi classificada em 2011 como a que “mais piorou”, em relação aos índices publicados

⁷³ WARGNY, Christophe. **Haiti n'existe pas**: 1804-2004: deux cents ans de solitude. Éditions Autrement Frontières: Paris, 2004, p. 133.

⁷⁴ BUTEAU, Pierre; SAINT-ÉLOI, Rodney; TROUILLOT, Lyonel. **Refonder Haiti?** Montréal: Mémoire d'Encrier, 2010.

⁷⁵ DOBBINS, James et ali, *Op. cit.*, p. 73.

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Segundo o *Failed State Index*, “Na sequência do devastador terremoto de janeiro de 2010, a situação do Haiti se deteriorou rapidamente, tornando-se o país completamente dependente de ajuda humanitária internacional e da presença de forças de segurança estrangeiras. O Haiti enfrenta um grande desafio para sua reconstrução, uma tarefa ainda mais complicada em razão de suas já fracas instituições e generalizada extrema pobreza. As forças de segurança do Haiti estão deploravelmente despreparadas para assumir funções de policiamento. O governo do Haiti deveria trabalhar para demonstrar seu compromisso com o processo de reconstrução. Além disso, líderes políticos, em especial o recém-eleito Presidente Michel Martelly, deveria se esforçar para conter a instabilidade política e o faccionismo e criar um governo capaz de permitir ao país se recuperar do desastre” (In.:THE FAILED STATE INDEX 2011. Fund for Peace Organization, p. 12).

em 2010⁷⁸. O devastador terremoto de 2010, que vitimou 300 mil pessoas, arrasou a já precária infraestrutura do país e gerou ondas de refugiados, contribuindo para agravar a situação de falência do Haiti.

É importante observar, no quadro abaixo, quais indicadores variaram em razão do terremoto. Esse exercício permite compreender a natureza qualitativa da *falência estatal* pós-2010, bem como que rumos a missão de paz e a missão de reconstrução tomam, ou deveriam tomar.

Figura 3: Variação dos indicadores de falência estatal do Haiti, entre 2010 e 2011

<i>Indicadores de falência estatal</i>	<i>Relatório de 2010</i>	<i>Relatório de 2011</i>	<i>Variação</i>
Pressão demográfica	9,3	10	8%
Movimentos de refugiados	5,6	9,1	64%
Deterioração do serviço público	9,5	10	5%
Intervenção externa	9,6	10	4%

Fonte: *Failed State Index 2011, The Fund for Peace Organization.*

Dos indicadores do *Failed State Index*, que variam de zero a dez, no caso do Haiti aqueles referentes às “pressões demográficas” e “deterioração de serviço público” atingiram seu nível máximo após o terremoto; o indicador referente aos “movimentos de refugiados” saltou, por sua vez, de 5,6 pontos para 9,2 pontos.

A elevação dos indicadores “pressões demográficas” e “deterioração de serviço público” para os limites máximos refletem a falta de capacidade estatal em responder às demandas emergenciais após o terremoto, a incapacidade da defesa civil em realizar operações de resgate, a falta de leitos hospitalares para atendimento da população, bem como a ausência de abrigos provisórios para realocação das famílias desabrigadas.

Interessante notar também que o relatório aponta a presença internacional como um sinal de “falência estatal”, já muito antes do terremoto, desde a presença da MINUSTAH. Tal constatação aponta no sentido de que a dependência do país em relação à ajuda e intervenção externas representam a incapacidade do Estado em arcar com os compromissos básicos do *contrato social* que possui com seu povo.

⁷⁸ Os índices de 2010 referem-se a dados colhidos em 2009, assim como o índice 2011 refere-se a dados colhidos em 2010, após o terremoto.

Quando se diz que o terremoto é consequência, e não causa da falência estatal, quer-se dizer que a falta de capacidade do Estado em lidar com o fenômeno foi decisiva para agravar a situação de caos humano já vivida anteriormente no Haiti. Cabe lembrar que no decorrer das décadas passadas, o Haiti já sofrera com o impacto de tornados, sofrendo graves danos na produção agrícola e na infraestrutura já fragilizada do país.

Por essa razão, Messner e Knight⁷⁹ observam que é na ocorrência de desastres naturais que os Estados revelam sua habilidade em lidar com eventos de grande escala, assim como sua habilidade em prover os recursos para que a sociedade se recupere no pós-desastre. Por isso a diferença no número de vítimas e na perpetuação da situação de calamidade entre o Haiti e outros países que enfrentaram recentemente abalos sísmicos de equivalente magnitude.

Os autores também observam que desastres naturais podem favorecer o despertar ou recrudescimento de tensões políticas já existentes entre eventuais grupos ou facções sociais em disputa. Como afirmar Messner e Knight, “a habilidade do Estado para se preparar para tais eventos e para executar com sucesso os esforços de resgate e administrar com competência os esforços de reconstrução é um fator crítico na mitigação de perdas - seja de vidas ou danos materiais”.

Embora o terremoto tenha atraído a atenção da comunidade internacional para a situação desoladora do Haiti, o *Failed State Index* sempre considerou o país como um dos 15 Estados *mais falidos* do globo, desde que a série começou a ser publicada, em 2005. É fundamental retermos essa noção: a de que o Haiti já era considerado um Estado falido muito antes do terremoto. Desde o início da ditadura dos Duvalier, a recessão econômica do Haiti e o autoritarismo fizeram com que mais de um milhão de haitianos abandonassem o país.

Quando da deposição de Aristide pela junta militar liderada por Cédras, assistiu-se a um recrudescimento da repressão que, associada ao aumento da situação de miserabilidade, provocou entre 1991 e 1994 a fuga de cerca de 68 mil haitianos do país em botes salva-vidas, o que lhes renderia o nome de “*boat people*”. A maioria desses haitianos deixou o país em busca do sonho americano, que lhes propiciaria, contudo, abrigo somente na base americana de Guantánamo, frente à recusa dos EUA em lhes conceder asilo. O agravamento dessa situação contribuiu para a decisão americana de organizar a operação “Restaurar a Democracia”, que será objeto de discussão nas

⁷⁹ MESSNER, J. J.; KNIGHT, Melody. **Natural Disasters and Their Effect on State Capacity**. In.: *The Failed States Index*, *Op. Cit.* pp. 17 e 18.

próximas páginas. Não por menos, o *Index* considera as levas de refugiados como indícios de falência estatal, que representam, no fundo, uma hipotética *ameaça à segurança internacional*, na visão dos EUA.

Não caberá a esta dissertação, porém, resgatar em detalhe a história da construção das condições internas que levaram à falência do Haiti; o objeto da análise limita-se a investigar como se organiza a reação da comunidade internacional num país que já se encontra em situação de falência há décadas, tendo se sujeitado a diversas intervenções externas, conforme já exposto anteriormente.

Contudo, deve-se ponderar que as instabilidades enfrentadas pelo Haiti ao longo dos últimos 20 anos tem raízes no legado autoritário da ditadura dos Duvalier (1959-86), fortemente apoiados nas Forças Armadas do Haiti, no bojo do qual os ex-ditadores trataram de formar suas milícias políticas - os *tonton macoutes* - que ainda se fariam presentes nos anos 90.

Os *tontons macoutes*, divisão especial das forças militares, constituíram por décadas a principal interface do regime autoritário dos Duvalier com a população. Suas milícias garantiam a ordem de forma repressiva, agindo como polícia e juiz ao mesmo tempo, em todas as partes do país⁸⁰ Esse legado explica a dificuldade do Haiti em recuperar o monopólio legítimo da força em torno do Estado; esse desafio só começaria a ser cumprido com o apoio internacional, como veremos adiante.

As elites do Haiti são compostas basicamente por quatro grupos: as famílias tradicionais, os traficantes de drogas, os apoiadores de Aristide e os antigos chefes militares. Segundo Christophe Wargny, há no Haiti uma elite *pronta a se vender aos estrangeiros*⁸¹. Elas não cultivam nenhuma visão de país e preferem relegar à comunidade internacional a tarefa de desenvolver o Haiti.

Wargny considera que “*as forças que puxam para dentro são muito fortes*” [“*les pesanteurs internes sont Lourdes*”]. Diante das suas catástrofes sociais e dos índices baixíssimos de desenvolvimento humano, Wargny é peremptório em sua crítica: *o Haiti não existe*. Seria como “*o Haiti não se pertencesse*”. Como que seu destino “se desenhasse e se decidisse em outro lugar [que não no próprio país]”.

Diante disso, tomadas as concepções clássicas de território, governo e nação, pode-se questionar se o Haiti já se constituiu, em sua história, aos moldes do que concebemos como Estado *westfaliano* ou *weberiano*. A conquista da independência

⁸⁰ GAUTHIER, Amélie; MOITA, Madalena. *Op. cit.*, p.1.

⁸¹ WARGNY, Christophe. *Op. cit.*, p. 9.

dos franceses, momento de consagração de sua história em razão do vanguardismo representado em 1804, não garantiu a formação de instituições estáveis ao longo dos séculos seguintes.

Essas variáveis internas devem ser retidas ao longo do trabalho, como um fato dado da história do país, cujo resgate histórico não nos cabe neste trabalho.

CAPÍTULO 2. AS INTERVENÇÕES EXTERNAS NO HAITI DURANTE OS ANOS 90

2.1. A LITERATURA DE DEMOCRATIZAÇÃO, EXPORTAÇÃO DE DEMOCRACIA E A EXCEPCIONALIDADE DO CASO HAITIANO

Como já explicitado na introdução, pretende-se identificar se há, no caso do Haiti, uma associação entre a construção de sua democracia e o redesenho institucional de seu Estado. A hipótese é a de que não é possível construir a democracia em Estados falidos, sem que antes o próprio Estado seja reconstruído. Padrões mínimos de governança e estatalidade são requisitos para a existência de regimes democráticos estáveis.

Na literatura da ciência política e das relações internacionais, o conceito de *ondas de democratização* é bastante difundido, e permite uma série de classificações.

A mais conhecida delas é a de Huntington: as democratizações ocorridas até 1926 corresponderiam à *primeira onda*, que sofreria um recuo entre 1922 e 1942; já as democratizações registradas entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os movimentos de descolonização, que teria seu ápice em 1962, constituiriam os casos da *segunda onda de democratização*; a partir de 1974, com a Revolução dos Cravos, em Portugal, teria início a *terceira onda de democratização*, com a democratização da Espanha e dos países da América Latina⁸².

Já para Schmitter⁸³, a *primeira onda* teria tido início em 1848, com a Primavera dos Povos, na Europa. O fim da Primeira Guerra Mundial e seus desdobramentos dariam forma à *segunda onda* de democratização, da mesma forma com que o fim da Segunda Guerra marcaria o início da *terceira onda*, que abarcaria as novas democracias estabelecidas na Alemanha Ocidental e Itália, passando pela descolonização de parte da África e da Ásia até a democratização do Japão e da Coreia do Sul, fruto da ocupação militar estrangeira. Para Schmitter, a *quarta onda* de democratização tem início em 1974 e se estende até hoje, com a característica de que são mais globais em seu alcance do que as ondas anteriores.

Em todas elas, segundo Whithehead, a metáfora da palavra onda “assume a existência de alguma força democratizante sistêmica forte o suficiente para ser uma

⁸² HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: Oklahoma University Press, 1991.

⁸³ SCHMITTER, Philippe. The influence of the international context upon the choice of national institutions and neo democracies. In.: WHITEHEAD, Laurence. **The International Dimensions of Democratization - Europe and the Americas**. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 38.

característica definidora de todos os processos ocorridos nesses intervalos”⁸⁴. Para Whitehead, não obstante, é inconsistente sustentar que haja uma força agregada em torno das chamadas *ondas históricas*. Para o autor, o conceito de onda seria extremamente limitado, incapaz de explicar as causas que ligariam experiências de democratização ocorridas em diferentes regiões do globo, ainda que incluídas num mesmo intervalo de tempo.

Por isso, no lugar da utilização do conceito de *onda*, o autor propõe uma taxonomia que privilegia como princípio agregador fatores e determinantes internacionais, que levam em conta a complexidade dos atores externos envolvidos, bem como os contextos históricos e condições estruturais dos países em democratização.

Esses critérios fazem com que as experiências de democratização sejam classificadas em quatro grupos: 1) democratização a partir da descolonização; 2) novas democracias elegíveis a ingressar na União Européia; 3) processo de democratização seguido de derrota militar. O quarto grupo congrega os casos de democratização *a partir das operações multilaterais das Nações Unidas ou sob os auspícios internacionais* e constitui nossa base para análise do caso do Haiti.

Tal categoria congrega os “conflitos internos e guerras civis que podem terminar como resultado de uma mediação internacional multilateral que promove o compromisso e a reconciliação entre forças domésticas que são incapazes de derrotar umas às outras ou de colocar fim no conflito por elas mesmas”⁸⁵. Whitehead sugere que, nesses casos, a interferência externa pode ser a única saída possível para a paz e, conseqüentemente, para a democracia.

Nesse grupo também se enquadram as operações de democratização dos Estados falidos, caracterizados por Whitehead como aqueles países não plenamente dotados de características atribuíveis ao modelo clássico *weberiano* e *westphaliano* de Estado, como soberania e autoridade.

Segundo Whitehead, a democratização em Estados fracos ou falidos - como o Haiti - ocorreram teoricamente em condições em que “a balança entre as dinâmicas internas e as pressões externas é muito mais inclinada para o lado dessas últimas”⁸⁶; esse desequilíbrio em prol das variáveis externas não é percebido pelos teóricos

⁸⁴ WHITEHEAD, Laurence. Freezing the Flow: Theorizing about Democratization in a World in Flux. *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1, 2005, p. 3.

⁸⁵ *Idem*, p. 8.

⁸⁶ *Idem*, p. 5.

clássicos da transitologia. No caso desses Estados (“*Failing*” states), “esperam-se que fatores internacionais desempenhem um papel *mais diretivo*, e a estabilidade e legitimidade interna do regime em transição pode divergir dos modelos tradicionais”.

A análise de Whitehead dá uma nova dimensão de importância às variáveis externas nos processos de democratização pelo mundo. A síntese que segue do autor é ilustrativa:

“Nós últimos trinta anos, nós testemunhamos uma sucessão extraordinária de experimentos de mudança de regime, nenhum dos quais pode ser adequadamente explicado apenas em termos puramente domésticos. Fatores internacionais, e processos causais que não são fáceis de se classificar em domésticos ou internacional, desempenharam necessariamente um papel substancial. A diversidade e indeterminação relativa da maior parte desses processos de mudança política também é desafiadora”⁸⁷.

A determinação de Whitehead em colocar em relevo o papel das variáveis externas leva o autor a concluir que até mesmo Estados *weberianos* de longa tradição e altamente estruturados também foram sujeitos a influências externas nos seus processos de democratização. Para tanto, Whitehead exemplifica como as derrotas de regimes militares em guerras externas, como a de Portugal para os países da África em descolonização, e a da Argentina em relação à disputa das Malvinas, aceleraram o fim dos regimes autoritários nesses países. Para Whitehead, “em todos esses casos, a derrota externa deslegitimou os governos das juntas militares e pavimentou o caminho para o retorno de partidos líderes políticos civis até então banidos”⁸⁸.

Embora a política de exportação de democracia ocidental date do período do pós-Segunda Guerra Mundial e seus casos de sucesso notáveis, como a Alemanha Ocidental e do Japão, foram induzidos por fatores externos, a partir da ocupação militar estrangeira, a literatura clássica sobre democratização não privilegia a análise das variáveis externas.

Isso porque os objetos de estudo sobre os quais a literatura clássica de democratização se debruçou no decorrer do século XX correspondiam a Estados dotados de alto grau de consolidação institucional. Muitos desses, inclusive, eram

⁸⁷ *Idem*, p. 19.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 8.

identificáveis com o modelo de Estado burocrático-autoritário⁸⁹ vigente nas ditaduras do Cone Sul, durante as décadas de 60, 70 e 80, ou com aqueles países do sul da Europa, como Grécia, Portugal e Espanha. Nesses países, o processo de democratização foi deflagrado sobretudo a partir do rearranjo da dinâmica entre variáveis internas.

Os teóricos preocupados em explicar as transições democráticas centravam suas análises nas variáveis internas dos países estudados, especialmente aquelas referentes ao “legado material, *constrains e* conjunto de hábitos e esquemas cognitivos inerentes ao regime anterior (assim como as condições sociais e culturais que o precederam)”, elemento integrante do modelo desenhado por Jon Elster, Claus Offe e Ulrich Preuss⁹⁰. Os estudos tinham como foco o papel desempenhado por elementos eminentemente internos, como as elites nacionais, os grupos de pressão, e as relações civil-militares.

No entanto, conforme aponta Maria Helena Castro, “esse consenso foi perturbado com a leva de transições democráticas dos países comunistas, no início dos anos 90, onde os estímulos de fora foram proeminentes”⁹¹.

Em 2005, Fukuyama expressa frustração em relação à terceira onda de Huntington, apontando que não só houve recuos nos processos de transição e consolidação da democracia na Rússia, em países da América Latina e da África subsaariana, como também o aparecimento de um novo problema para a democracia no mundo: os Estados fracos ou falidos⁹².

Quando a agenda conceitual dos Estados falidos começa a se fazer presente no início dos anos 90, a importância das variáveis externas deixa de passar despercebida nas análises teóricas sobre a democratização.

Paralelamente, Tom Farer destaca que há uma tolerância muito maior no pós-guerra fria pela ajuda externa para se democratizar. Os Estados Unidos, por exemplo, teriam supostamente se livrado das ambigüidades da Guerra Fria, já que passou não mais a ser necessário apoiar certos regimes autoritários, como forma de impedir a expansão das zonas de influência soviéticas. Para Jochen Hippler, os conflitos que

⁸⁹ O termo cunhado por Guillermo O'Donnell para caracterizar o surgimento das ditaduras da América Latina nas décadas de 60 a 80 opõe-se ao pensamento prevalente das correntes da teoria da modernização, segundo as quais a modernização econômica dos países subdesenvolvidos favoreceria a ascensão de regimes democráticos. Para O'Donnell, a modernização econômica nesses países levou ao autoritarismo (O'DONNELL, Guillermo. **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics**. Berkeley: University of California, 1973.)

⁹⁰ ELSTER, Jon; OFFE, Claus; PREUSS, Ulrich. **Institutional Design in Post-communist societies: rebuilding the Ship at the Sea**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

⁹¹ SANTOS, Maria Helena de Castro. O processo de democratização da Terceira Onda de Democracia: quanto pesam as variáveis externas? In.: **Meridiano 47**, n. 115, fev. 2010, p. 15.

⁹² FUKUYAMA, Francis. “Stateness” first: building democracy after conflict. *Op cit.* p. 84.

surgem nos anos 90 não são mais enquadráveis no esquema da quadra histórica anterior. Tal constatação também é feita por Schmitter:

“O fim da Guerra Fria e, com isso, a perda de apoio externo para experimentos anti-capitalistas e autocráticos em desenvolvimento significou que a mudança de regimes não mais ameaçava a balança global de poder. Superpotências democráticas, como os EUA e a Europa coletivamente, não mais precisavam temer que a incerteza da transição fosse explorada por forças externas sinistras do mundo comunista, que tinham como foco atingir a sua segurança”⁹³.

As empreitadas de exportação de democracia no pós-guerra fria que envolvem intervenções militares são objetos de análises por Alexander Downes e Jonathan Montern na corrente teórica do *foreign regime change* (FIRC). O propósito desse modelo é avaliar se intervenções militares são uma forma efetiva de exportar a democracia e mudar o regime de determinado país. Ao analisar o caso específico das intervenções dos EUA no Afeganistão e no Iraque, os pesquisadores concluem que “apesar do investimento massivo em recursos e o número de mortes, nenhum desses países realizou a transição para a democracia após uma década da queda dos governos anteriores”⁹⁴. A esses casos poderiam ser atribuído o rótulo de “sucesso catastrófico”, na medida em que inibem os conflitos internacionais, mas exacerbam os conflitos internos⁹⁵.

Conforme sintetiza Maria Helena de Castro Santos, “Whithead e Philippe Schmitter resumem a influência dos fatores externos em quatro modalidades, diferenciadas segundo os binômios: poder/coerção vs. voluntarismo e multilateralismo. São elas: controle (poder), condicionalidade (coerção), contágio (voluntarismo), consentimento (voluntarismo), sendo as duas primeiras exercidas unilateralmente e as duas últimas, multilateralmente”⁹⁶.

A essas categorias podemos acrescentar a classificação com base nas experiências históricas recentes de exportação de democracia: a mais radical, pelo uso da força, na forma de intervenções diretas; a partir de sanções econômicas, como forma

⁹³ SCHMITTER, Philippe. *Op. cit.*, p. 46.

⁹⁴ DOWNES, Alexandre. MONTERN, Jonathan. **Freedom by force: Foreign-Imposed Regime Change and Democratization**. unpublished manuscript, may 11, 2012, p. 4.

⁹⁵ _____ . **Catastrophic Success: Foreign-Imposed Regime Change and Civil War**, Invited Presentation Air Force Office of Scientific Research, june 2011.

⁹⁶ SANTOS. Maria Helena de Castro. *Op. cit.*, p. 15.

de pressão diplomática; a partir da ajuda econômica condicionada, predominante nos anos 80 e objeto dos programas de ajuste estrutural, e reinventadas nos anos 90; e através dos órgãos multilaterais internacionais de financiamento (Banco Mundial, FMI) e seus termos de cooperação técnica.

Segundo M. H. Castro Santos, “a difusão da democracia e seus valores tem sido parte essencial da doutrina da política externa da única potência do pós-guerra fria, inclusive como garantia de sua segurança”⁹⁷.

Quando analisa a exportação da democracia para os chamados “países periféricos”, Tom Farer⁹⁸ questiona em que medida os atores externos contribuem, num primeiro momento, para a própria defesa da democracia e, num segundo, para a (re)construção desses países.

Não há sentido em falar em exportação de democracia sem que também se pense numa forma de modificar a situação de falência estatal desses países. Assim como não há sistema sem estrutura adequada para suportá-lo, também não haverá sistema democrático sem uma estrutura de Estado capaz de sustentá-lo.

O estudo de caso do Haiti permite iniciarmos esse debate.

⁹⁷ *Idem*, p. 15

⁹⁸ FARER, Tom. **Beyond sovereignty: collectively defending democracy in Americas**. The John Hopkins University Press: London, 1996.

2.2. O RECORTE TEÓRICO PARA ANÁLISE DO CASO DO HAITI

A excepcionalidade do caso do Haiti não decorre apenas de sua condição de falência estatal. A participação dos atores externos no seu processo de democratização não se dá através da imposição de democracia via ocupação militar internacional, como nos emblemáticos casos recentes do Iraque e do Afeganistão.

Na verdade, a democratização do Haiti se iniciara em 1986 a partir de fatores domésticos, com a saída de Duvalier do poder e, posteriormente, a realização das eleições de 1991 que conferiu vitória a Aristide. O processo foi, porém, interrompido, em setembro daquele ano, com golpe militar que levou a junta de Cédras ao poder.

Desse modo, cabe destacar que o processo iniciado no Haiti em 1986 não foi capaz nem mesmo de transformar o país numa democracia eleitoral, nos moldes das características enunciadas pela *Freedom House*⁹⁹ para designar esse tipo de regime, já que: a) não conferiu ao país um sistema político multipartidário e competitivo; b) não permitiu eleições regulares com participação da oposição, conduzidas com garantia de votação secreta, ausência de fraudes, e com resultados representativos da vontade popular; c) não possibilitou que os principais partidos tivessem acesso ao eleitorado através dos meios de comunicação e de uma campanha eleitoral aberta.

Tendo em vista esse quadro, as missões da ONU nos anos 90, e a operação norte-americana em 1994 tiveram com objetivo restaurar a democracia no país e retomar um processo interrompido em 1991.

O caso em estudo também é um contrafactual à alegação de Schmitter de que “a intervenção externa terá um efeito maior e mais durável na fase de consolidação da democracia do que na fase de transição”¹⁰⁰, já que, para o autor, a rapidez e imprevisibilidade dessa última fase impediria o bom termo das ações e decisões dos atores externos. Ora, no caso do Haiti, veremos que as variáveis externas atuam justamente como indutoras da retomada do processo de transição democrática, operando decisivamente para a volta de Aristide em 1994 e posterior realização de novas eleições; no caso do Haiti, não há que se falar, ainda, em consolidação democrática.

⁹⁹ Cabe destacar que a *Freedom House* pontua a fronteira entre essas democracias e as chamadas *democracias liberais* que, além de preencherem com satisfação as exigências de uma democracia eleitoral, também apresentam um conjunto de liberdades civis substanciais. O *think-tank* considera que todos os países por ela classificados de “livres” são democracias liberais, e conseqüentemente, eleitorais; por outro lado, apenas alguns países “parcialmente livres” são democracias eleitorais, mas nenhum deles é uma democracia liberal.

¹⁰⁰ SCHMITTER, Philippe. *Op. cit.*, p. 40.

O que propõe Whitehead, e nós adotamos para o caso do Haiti, é investigar seu processo de democratização não a partir das assunções clássicas do *mainstream* da transitologia, mas, ao contrário, focando:

- a) Na forma como a *diretiva externa* é imposta no Haiti, contribuindo para retomar seu processo de democratização;
- b) Nos requerimentos para a subsequente saída das forças internacionais;
- c) No processo incerto pelo qual as forças internas relativamente fracas passam a adquirir autonomia e a não mais depender de atores externos para governar o próprio país;

Além disso, no caso do Haiti, nossa variável dependente não é apenas a exportação de democracia em si, mas a exportação de democracia associada à reconstrução do Estado falido. Isso decorre do fato de que a comunidade internacional, ao se aproximar do Haiti sob o pretexto de democratizá-lo, passa a compreender rapidamente que atacar os aspectos estruturais de sua falência é pré-requisito para qualquer empreitada que vise retomar de maneira sustentável o processo de democratização. Esse é a hipótese levantada por Fukuyama em seu escrito *Stateness First*, ao insistir que só há democracia se houver antes um Estado em condições de sustentá-la¹⁰¹.

Ao atuarem os atores externos na restauração da democracia em Estados falidos, passam a entender que não é possível a consecução desse objetivo sem a reconstrução do próprio Estado, diante do quadro de ausência de instituições e vulnerabilidade extrema que impedem qualquer operação mínima de democratização. A preocupação em exportar democracia passa a ser, também, a preocupação em reconstruir o Estado e suas instituições. As forças externas atuantes no processo de construção de democracia envolvem-se por associação no processo, atuando diretamente na reconstrução do país, tornando-se determinantes dos valores e objetivos imbuídos no modelo de Estado que se construirá.

No Haiti, embora não haja, nos anos 90, um quadro comparável a uma guerra civil, nota-se uma forte desagregação social, refletida inclusive nos grupos políticos, que leva à violência de grupos armados e a violação de direitos humanos por parte das forças do Estado.

¹⁰¹ FUKUYAMA, Francis. “Stateness” first: building democracy after conflict. *Op cit.*

Cabe-nos, neste ponto, fazer referência a Adam Przeworski¹⁰², que observa a democracia como um sistema particular de gestão e resolução de conflito entre grupos, dotada das seguintes características: a) a atividade política tem como característica principal a existência de interesses antagônicos, diante do que a democracia representa os mecanismos institucionais que permitam compor essas diferenças; b) a gestão e solução de conflitos devem ocorrer conforme regras pré-estabelecidas, explícitas, e familiares a todos os participantes; c) algumas estratégias de ação não são admissíveis; se algum grupo as utilizar, o Estado poderá recorrer à força, para impedi-lo.

Por detrás desse conceito de que a democracia é uma forma de institucionalização dos conflitos e composição de diferenças, que são permanentes numa sociedade, está algo mais profundo: o reconhecimento, entre os atores que apresentam divergências políticas, de que são pertencentes a uma mesma unidade nacional. Veremos que essa aceção, no caso de países que experimentam graves conflitos e rupturas, está intimamente associada à idéia de reconciliação nacional, compreendida como uma das expressões mais importantes do *nation-building*.

A realização do projeto de democracia compreendido no conceito-raiz de Schumpeter/Dahl – realização de eleições, garantia de direitos civis e liberdades políticas – só é possível com a conciliação nacional e o compromisso dos atores políticos em torno de conceitos, regras e procedimentos mínimos. Esse ambiente pressupõe a existência de uma base institucional sólida do país, em que o Estado atua como promotor e protetor do pacto social.

No caso do estudo de caso do Haiti, a análise do processo de democratização e reconstrução é agravada por uma variável excepcional: o devastador terremoto de 2010.

¹⁰² PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

2.3. AS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI DURANTE OS ANOS 90

Após três décadas de ditadura dos Duvalier, o processo de redemocratização do Haiti nos anos 90, que teve seu ápice nas eleições de Jean-Bertrand Aristide – o carismático padre católico conhecido pela população como *Titi* –, eleito com cerca de 67% dos votos da população, foi abruptamente interrompido em 1991.

Em setembro daquele ano, o general Raoul Cédras, instigado pelas elites do país, que viam no governo de Aristide uma ameaça aos seus interesses, patrocina um golpe que derruba o governo democraticamente eleito e força a ida de Aristide ao exílio, marcando o início de um período de repressão que duraria cerca de três anos e deixaria cerca de 4 mil haitianos mortos.

Diante da crise, a comunidade internacional passa a agir no campo político e diplomático para viabilizar a saída da junta militar do poder, impondo ao Haiti embargos econômicos.

Em 27 de junho de 1993, por mediação da Organização dos Estados Americanos, viabiliza-se o encontro entre Jean-Bertrand Aristide e Raoul Cédras, resultando na assinatura do acordo *Governors Island*. O acordo figuraria como fundamento dos objetivos de todas as operações das Nações Unidas no Haiti nos anos 90.

O entendimento firmado entre os dois lados previa a restauração da legalidade no Haiti – o que significava o retorno de Aristide à Presidência – e a aceitação, por ambas as partes, da assistência internacional ao Haiti, em três grandes eixos: (i) o apoio para a promoção de políticas de desenvolvimento; (ii) a assessoria para a execução de reformas administrativas e judiciárias; (iii) a modernização das forças armadas, a partir da criação de uma nova força policial com a presença de funcionários das Nações Unidas.

Na esteira dos esforços de restabelecimento da concórdia política no país, as Nações Unidas passam a jogar um papel importante de garantidora da implementação dos termos do *Governor's Island Agreement*. Por essa razão, o Conselho de Segurança da ONU decide em 23 de setembro de 1993 – três meses após a tentativa de mediação

da OEA, pela primeira intervenção de muitas outras que se sucederiam nos anos 90 – pelo envio da Missão das Nações Unidas no Haiti – a UNMIH¹⁰³.

Nesse momento, o Conselho de Segurança da ONU encorajava a comunidade internacional a apoiar o governo “legalmente constituído no Haiti” na sua missão de “restaurar a democracia”, em clara chamada ao cumprimento dos termos enunciados pelo *Governors Island Accord*.

Em geral, pode-se dizer que o perfil das missões nos anos 90 no Haiti tiveram como foco não só a promoção da ordem democrática no país como também o apoio, tanto a nível técnico quanto político, para que houvesse a restauração do monopólio da força em torno do Estado, em face da fraqueza institucional – mas também operacional – da polícia nacional do Haiti.

Revela-se desde então o papel amplificado que a comunidade internacional passaria a ter no processo de reconstrução institucional, na medida em que a restauração das forças policiais representa um das dimensões políticas mais importantes do *nation-building*. As operações de *peacekeeping* nos anos 90 constituíram um *ensaio* do novo perfil que tomaria a MINUSTAH em 2004, como será analisado adiante.

As missões da ONU no Haiti, durante os 90, também tiveram como objetivos, além da restauração da democracia e da estabilidade, a proteção dos direitos humanos. Nessa perspectiva, as missões da ONU presentes no país convergem para o conceito de *intervenção humanitária*¹⁰⁴, definido por Simone Rodrigues nos seguintes termos:

“O ressurgimento dos conflitos étnicos e nacionais, a falência institucional de alguns Estados e as graves catástrofes humanitárias da atualidade, associados à internacionalização das normas de direitos humanos, têm levado a mudanças na prática da política dos Estados, afetando o conceito de paz e segurança internacional. O pós-guerra fria está presenciando a formação do vínculo entre abusos aos direitos humanos e instabilidade política e institucional, seja ela de caráter

¹⁰³ O General Cédras considerava que a previsão de “assistência” da UNMIH deveria se limitar à modernização das forças armadas e criação de uma nova polícia, e não deveria implicar os papéis clássicos de uma operação de paz.

¹⁰⁴ A idéia de intervenção humanitária, porém, não deixa de receber críticas. Segundo Tariq Ali, ela se tornou uma ideologia que oculta os interesses econômicos e políticos das potências ocidentais. É o que ilustra sua seguinte afirmação: “Não queremos fazer isso, mas fazemos pelo bem das pessoas que vivem lá. Isto é, evidentemente, um artifício, porque todos os tipos de pessoas vivem lá e, de modo geral, a intervenção ajuda uma facção e não a outra, e acima de tudo, serve aos interesses ocidentais: estratégicos, políticos, e econômicos (ALI, Tariq. **A nova face do Império: os conflitos mundiais do século XXI**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006, p. 12).

regional ou internacional. É esta conjunção que dá origem à prática da intervenção humanitária”¹⁰⁵.

A Resolução 867/1993 cria o mandato da UNMIH, previsto inicialmente para 6 meses, sendo a Força composta por um contingente total de 700 militares e 567 monitores de política (UNPMS), construída com o objetivo de apoiar a modernização e a volta da operação normal das forças do Haiti que deveriam, segundo a Resolução, funcionar sob comando civil.

A missão fracassou nos seus objetivos iniciais. Considerada pelo governo Cédras como “ocupação estrangeira”, a UNMIH não conseguiu sequer desembarcar no Haiti, tendo em vista a reação hostil de grupos armados partidários de Cédras. Diante disso, o Conselho de Segurança publica a Resolução 905/1994, prorrogando o prazo da missão, numa tentativa de permitir uma saída negociada. Contudo, a resistência do governo *de facto* em aceitar a implementação do acordo recrudesciu. A repressão da junta militar contra opositores ao regime aumentou, pressionando a comunidade internacional a agir com meios de dissuasão mais claros.

Diante da escalada das violações contra os direitos humanos no Haiti, e sob os auspícios do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança estabelece em 31 de julho de 1994 a Resolução 940, autorizando os Estados Membros da ONU a constituir uma força multinacional para restaurar a democracia no Haiti e reabrir as portas do país para o retorno do Presidente Aristide. O texto da Resolução 940/1994 é expresso ao reconhecer que “o objetivo da comunidade internacional continua a ser a restauração da democracia no Haiti e o pronto retorno do Presidente eleito, Aristide”.

Ao legitimar e autorizar a utilização do uso da força, a ONU ratifica um valor fundamental na arena internacional do pós-Guerra fria, qual o seja, a consideração da ausência da democracia como uma ameaça à segurança internacional; isso porque o art. 42 da Carta considera que o uso da força é permitido quando julgar que seja necessário para “manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”. A compreensão – valorativa, mas também normativa – de ausência de democracia como ameaça à segurança internacional legitimaria, a partir dos anos 90, outras intervenções externas, sobretudo naqueles países Estados considerados falidos.

¹⁰⁵ PINTO, Simone Martins Rodrigues. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2000, p. 3.

A autorização do Conselho de Segurança permitiu aos Estados Unidos liderar a intervenção no Haiti, a partir da operação militar *Uphold Democracy*¹⁰⁶. A simples decisão norte-americana de enviar forças foi determinante para constituir uma pressão suficiente para a junta militar de Cédras renunciar ao poder no país. O novo contexto permitiria, em outubro de 1994, o retorno de Aristide à Presidência.

Outrossim, a intervenção bem sucedida dos EUA levou o Conselho de Segurança da ONU a reformular as competências da UNMIH, encarregando-a de suceder os norte-americanos nas tarefas de mantimento da paz e organização de futuras eleições no Haiti.

Neste ponto em que há um rearranjo das funções de cada ator externo, cabe-nos reter um dado importante, que norteia esta pesquisa nos capítulos seguintes. Há uma separação de tarefas primordiais no Haiti entre atores externos distintos.

- a) De um lado as responsabilidades pela restauração da ordem democrática, da segurança, da reformulação institucional da Polícia Nacional do Haiti e do preparo do país para futuras eleições ficam a cargo dos **Estados Unidos**, num primeiro momento, e da UNMIH, após a saída norte-americana.
- b) De outro, a responsabilidade por coordenar a ajuda e doações internacionais para a reconstrução do país, fica a cargo do **Banco Mundial**.

É possível supor, a partir daí, que a hipótese de não concretização de um ambiente estável, no médio prazo, dá-se justamente pela difusão de papéis entre os atores intervenientes externos. Essa preocupação é expressa no relatório da USAID de 2001¹⁰⁷, numa análise da natureza da ajuda internacional – não apenas aquela reservada ao Haiti, mas a demais países falidos –, em que recomenda um “melhor mecanismo de colaboração entre as agências”, ressaltando que a diversidade de atores envolvidos deve pressupor, como contrapartida, uma melhor troca de informação e intercoordenação entre eles, com o objetivo de alocar recursos de maneira mais eficiente, evitando a duplicação de esforços, tendo em vista a escassez dos recursos externos.

Por outro lado, a análise dos documentos internacionais também nos permite observar que a reconstrução do país só ingressa na agenda de atenção prioritária da ONU a partir de 1996. O nível de resposta internacional das Nações Unidas estaria

¹⁰⁶ A atuação específica dos Estados Unidos merece atenção específica e será analisada na seção seguinte.

¹⁰⁷ WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS & USAID. *Op. cit.*

circunscrito, até então, a apoiar a reestruturação das forças policiais e da reestruturação do poder judiciário do Haiti, como forma de restabelecer as bases do de um novo regime democrático.

Nesse sentido, a Resolução 1093 do Conselho de Segurança da ONU, publicada em 28 de junho de 1993, dá corpo à Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti – UNSMIH, sucessora da UNMIH – à qual se refere como bem sucedida e essencial para a “consolidação da democracia e revitalização do aparelho judiciário”¹⁰⁸ – que passa a reconhecer como novo principal desafio do Haiti, “o despertar econômico e a reconstrução”, prenunciando que é “indispensável para a paz e a estabilidade a longo prazo que a comunidade internacional e as instituições financeiras internacionais continuem a ajudar e incentivar o desenvolvimento econômico, social e institucional do Haiti”. A posição do Conselho de Segurança expressa, porém, que está a cargo do povo do Haiti a “responsabilidade pela reconciliação nacional, dos mantimentos das condições de segurança e da estabilidade, a administração da justiça e a reconstrução do país”.

A UNSMIH foi constituída por um contingente de 300 policiais civis e 600 soldados com o objetivo de, no prazo de um ano, “ajudar o governo a melhorar as competências profissionais da polícia e a manter as condições de segurança e de estabilidade propícias ao sucesso dos esforços para uma força policial eficaz” além de auxiliar no que chama de *revitalização* do aparelho judiciário no Haiti. Reconhece-se, assim, a importância do Haiti ser dotado de uma força policial operacional para que haja a consolidação da democracia.

Além disso, ao Haiti é enviado um representante especial do Secretário-Geral da ONU, com a missão de coordenar as atividades de todas as agências da ONU e auxiliar nos esforços políticos para fortalecimento das instituições, a reconciliação nacional e o despertar (*relèvement*) econômico do Haiti. Em relação missão anterior, a principal – e notável – mudança é a entrada em curso, ainda que de forma tímida, da agenda do desenvolvimento.

Findo o prazo da UNSMIH, o Conselho de Segurança da ONU institui em 30 de julho de 1997, por meio de sua Resolução 1123/1997, a Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH), em continuidade ao principal objetivo da missão anterior: o de apoiar o governo do Haiti na assistência para a profissionalização da

¹⁰⁸ A Resolução 1093/1996 também reconhece que a missão da OEA (**MICIVIH– Missão Civil Internacional no Haiti**) foi importante para a “consolidação de um ambiente estável e democrático necessário ao crescimento econômico e ao desenvolvimento”.

polícia nacional do Haiti. Nota-se que o contingente designado para essa missão, no entanto, foi inferior à anterior: apenas 250 policiais civis e 50 *casques-bleus* foram enviados a campo.

Após três anos de presença de forças da ONU, há uma continuidade das missões no que diz respeito às suas preocupações com o estabelecimento *in locu* de uma força policial plenamente operacional, requisito necessário para a tão propalada “consolidação da democracia e revitalização do aparelho judiciário”.

Por outro lado, a Resolução 1123/1997 representa o primeiro reconhecimento da ONU, em relação ao Haiti, da existência de uma ligação entre **paz e desenvolvimento**, afirmando que a ajuda internacional é indispensável para o desenvolvimento e estabilidade de longo prazo do Haiti. Preconiza-se, a partir daí, a necessidade do país buscar o caminho do desenvolvimento institucional, da reconciliação nacional e do *rédressement* econômico. Ressalta, porém, que está a cargo do povo do Haiti, em última instância, a “responsabilidade pela reconciliação nacional, do mantimento das condições de segurança e da estabilidade, da administração da justiça e da **reconstrução do país**”.

A Resolução que criou a UNTMIH também conclama o engajamento da comunidade internacional a longo prazo e solicita ao Secretário-Geral da ONU que inclua no relatório “recomendações sobre as modalidades de uma ajuda internacional ulterior para a consolidação da paz no Haiti”.

Em 28 de novembro de 1997, a Resolução 1141 do CS insiste na ligação da paz com o desenvolvimento, ressaltando que “assistência internacional é indispensável ao desenvolvimento durável do Haiti, sublinhando que é essencial para a paz e segurança a longo prazo do país que a comunidade internacional e as instituições financeiras internacionais mantenham seu engajamento para ajudar e apoiar o desenvolvimento econômico, social e institucional do Haiti”.

Diante disso, cria Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti – a UNCPMH, com duração prevista de um ano, objetivando ajudar o governo do Haiti na assistência para a profissionalização da polícia nacional do Haiti, ainda sob a perspectiva da importância em auxiliar o Haiti a construir uma força policial operacional para a consolidação da democracia e revitalização do aparelho judiciário do país.

A UNCPMH contou com um contingente de 300 policiais, responsáveis por “vigiar as atividades da política nacional do Haiti”.

Além disso, a Resolução 1141/1997 reconhece o papel do representante especial do Secretário Geral na “coordenação das atividades do sistema da ONU visando promover o desenvolvimento institucional, a reconciliação nacional e o *redressement* econômico no Haiti” e ressalta, mais uma vez, a responsabilidade em última instância do povo e do governo do Haiti, pela reconciliação nacional, o mantimento de um ambiente estável e seguro e administração da justiça e da reconstrução do país.

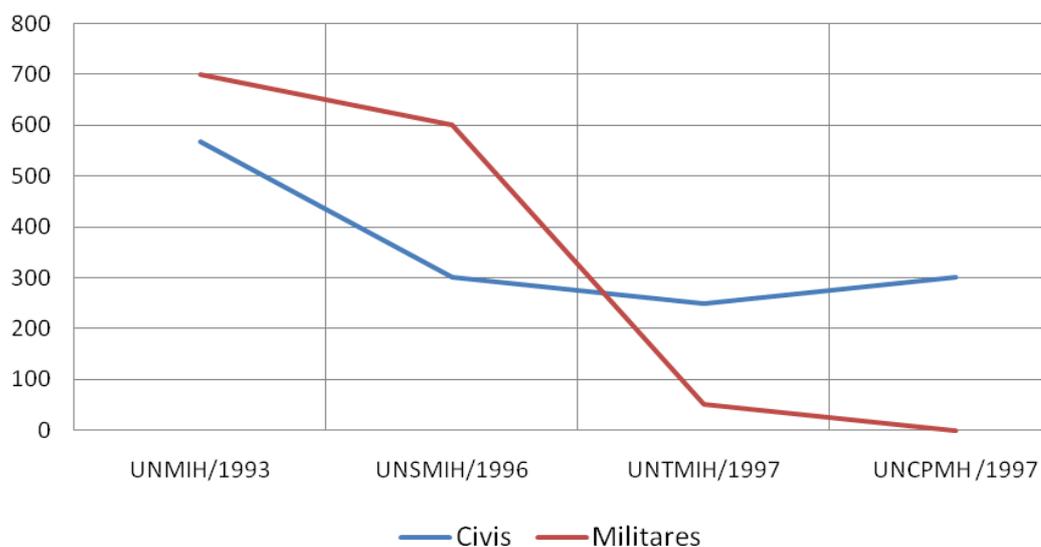
Prevê-se, pela primeira vez, que a eventual ajuda complementar será dada através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), estabelecendo-se que “o *redressement* econômico e a reconstrução são as principais tarefas com as quais o governo e povo do Haiti estão confrontados”.

Em 30 de novembro de 1999, a prorrogação, pelo Conselho de Segurança, da UNCPMH marca o início da *transição em três fases* que possibilitou a saída das Nações Unidas de campo, permitindo, no seu lugar, a assunção da Organização dos Estados Americanos como principal ator externo protagonista no Haiti, através da Missão Internacional Civil em Apoio no Haiti, que tem início em 15 de março do ano 2000, e a saída progressiva das forças internacionais da ONU

O quadro na página seguinte sintetiza os principais valores promovidos, objetivos específicos e o tipo de engajamento institucional representado pelas missões acima relatadas.

Figura 4:

Contingente das Nações Unidas no Haiti entre 1993 e 1997



Valores promovidos	Restaurar a democracia, implementando o acordo de paz de <i>Governors Island</i>	Consolidar a democracia e revitalizar o aparelho judiciário	Consolidar a democracia e revitalizar o aparelho judiciário	Consolidar a democracia e revitalizar o aparelho judiciário
Objetivos específicos	Modernizar as forças armadas do Haiti	Capacitação da polícia do Haiti	Capacitação da polícia do Haiti	Capacitação da polícia do Haiti
Engajamento internacional	Encoraja a comunidade internacional a apoiar o governo legalmente eleito	Limita-se a encorajar o apoio da comunidade internacional e das instituições financeiras ao Haiti	Preconiza a ligação entre paz e desenvolvimento , e considera a ajuda internacional a longo prazo indispensável	Preconiza a ligação entre paz e desenvolvimento , e considera a ajuda internacional a longo prazo indispensável
Papel da ONU: médio prazo	-	Fortalecimento das instituições, reconciliação nacional e despertar econômico	Fortalecimento das instituições, reconciliação nacional e despertar econômico	Fortalecimento das instituições, reconciliação nacional e despertar econômico. PNUD é colocado à disposição

Fonte: Resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Entre 1993 e 1997, observa-se a transformação do perfil das missões das Nações Unidas: há uma inversão em relação ao perfil do grupo majoritário das operações da ONU, que passa de militar a civil. Além disso, a partir de 1997, passa-se a falar não apenas em *restauração da democracia*, mas também numa associação entre **paz e desenvolvimento**. Esse giro conceitual reflete a tomada de consciência das Nações Unidas de que não bastava almejar a construção da paz que significasse simplesmente *ausência de conflito armado ou beligerância*.

Passa a vigorar o entendimento de que a construção de uma paz concreta requer desenvolvimento, na forma de crescimento econômico e justiça social. E, para além disso, a compreensão de que de que reconciliação política – expressa a partir da cooperação e aceitação das diferenças entre os antigos grupos beligerantes - pode ter como catalisadora – ou *liga* – o próprio desenvolvimento econômico.

Isso decorre da constatação por parte dos atores externos de que não bastava simplesmente a cooperação técnica destinada à realização de eleições, sem que houvesse um projeto de desenvolvimento associado ao país.

Essa idéia é expressa em maio de 1994 pelo então secretário-geral da ONU Boutros-Ghali em seu relatório intitulado “Uma agenda para o desenvolvimento”¹⁰⁹, quando responde às críticas de que ênfase da ONU era maior na promoção de operações de *peacekeeping*, e não em assuntos referentes ao desenvolvimento. Segundo Ghali, uma paz durável só seria conquistada a partir do desenvolvimento:

“Na atualidade, mesmo conflitos em áreas remotas podem representar preocupação em relação à segurança e ao desenvolvimento para além das fronteiras do Estado. Esse novo reconhecimento dá à paz e segurança internacionais um novo significado, exigindo medidas que garantam o desenvolvimento mesmo durante situações de conflito, e indica que o desenvolvimento, quando alcançado com sucesso, é uma outra maneira de definir a paz.”

O decorrer de 1996 marca o rompimento de Aristide com o recém eleito presidente René Préval, capitaneando a formação de um novo partido político, o *Famni Lavalas* (Família Lavalas). A nova agremiação vence as eleições do Senado em 1997, mas os resultados não são reconhecidos pelo governo Préval. O rompimento e a falta de

¹⁰⁹ BOUSTROS-GHALI. **An Agenda for Development. Report of the Secretary-General.** A/48/935S, 6 may 1994.

diálogo entre os antigos aliados políticos impede a realização de novas eleições para o legislativo, abrindo-se o caminho para que Préval passe a governar via decreto.

As novas eleições legislativas de maio de 2000, para a Câmara dos Deputados e dois terços das cadeiras do Senado, são alvo de questionamentos por parte da oposição, organizada em torno do chamado bloco Convergência Democrática, sobretudo no que diz respeito à conquista da maioria dos votos absolutos pelo FL, já no primeiro turno. Alegando a necessidade de um segundo turno, a oposição pede anulação do pleito e a renúncia de Préval. Em meio às controvérsias, a OEA se recusa a monitorar o segundo turno, em julho.

Em razão da crescente tensão, as eleições presidenciais de novembro de 2000 são boicotadas pela oposição e Aristide é eleito por 90% dos votos. Do escrutínio participaram, porém, apenas cerca de 50% dos eleitores, levando ao não reconhecimento pela oposição da eleição de Aristide. A oposição se recusa a negociar, adotando uma tática cada vez mais radical de boicote ao governo.

O recrudescimento das dissonâncias políticas entre os atores internos na ausência das forças da ONU leva, progressivamente, à deterioração do ambiente institucional, culminando em protestos violentos da oposição contra o governo de Aristide durante todo seu mandato. A crise teria seu desfecho em 2004, quando é necessária uma nova intervenção internacional, vigente até hoje: a MINUSTAH, operação de paz da ONU que será analisada no próximo capítulo.

2.4 UPHOLD DEMOCRACY: A INTERVENÇÃO NORTE-AMERICANA NO HAITI.

A presente seção debruça-se especialmente sobre as variáveis implicadas na intervenção americana no Haiti em 1994. A denominada “*Operation Uphold Democracy*” pode ser vista como um subproduto relevante da conjuntura em que atuaram as demais operações da ONU nos anos 90, analisadas na seção anterior.

O fato da operação ter sido uma iniciativa capitaneada sob a liderança dos EUA, ainda que sob autorização da ONU e participação de outros países, como França e Canadá, constitui uma oportunidade para se discutir o papel específico daquele país no Haiti. Conforme observado nas primeiras análises desta dissertação, os EUA figuram como um dos principais exportadores de democracia e *nation-builders* no pós-Guerra Fria, participando de dezenas de outras empreitadas. O caso do Haiti seria um desses.

Em relação ao período da guerra fria, nota-se uma mudança do discurso dos EUA: enquanto na quadra histórica anterior as intervenções militares eram justificadas pela necessidade de se opor ao “outro”, nos anos 90 as intervenções diretas passam a exigir um *motivo próprio* para existirem¹¹⁰.

Embora as relações entre os Estados Unidos e o Haiti já tenham protagonizado outros episódios de intervenção política – destaca-se aqui a ocupação da ilha caribenha entre 1915 e 1934 – a intervenção norte-americana de 1994 não se justifica, manifestamente, como uma operação de *exportação de democracia*, mas sim de *restauração da democracia*. Tanto é assim que o Sauver Etienne a caracteriza de “*invasão negociada*”¹¹¹.

Durante os três anos em que a junta militar governou, a comunidade internacional impôs ao Haiti duras sanções econômicas, como forma de forçar a renúncia de Cédras e permitir a volta do Presidente Aristide; o embargo econômico previsto na Resolução 841/1993 contra o governo *de facto* foi insuficiente para por fim à repressão e à situação humanitária degradante do país, agravando o ambiente em que predominavam violações sistemáticas a direitos humanos.

Em julho de 1994, o Conselho de Segurança da ONU abre o caminho para a intervenção norte-americana no Haiti, determinando, na Resolução 940/1994, sob os auspícios do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que:

¹¹⁰ RUFIN, Christophe. **L’aventure humanitaire**. Gallimard: Paris, 1994, pp. 112-113.

¹¹¹ ETIENNE, Sauver Pierre. **Haiti: misère de la démocratie**. Paris: L’Harmattan, 2003, p. 215.

“[os] Estados Membros devem formar uma força multinacional sob comando e controle unificado e, dentro desse arranjo, utilizar todos os meios necessários para facilitar a saída, do Haiti, da liderança militar, de acordo com o Governor’s Island Agreement, e o pronto retorno do Presidente legitimamente eleito e a restauração das autoridades legítimas do Governo do Haiti, além de estabelecer e manter um ambiente estável e seguro que permita a implementação do Governor’s Island Agreement, com o entendimento de que o custo da implementação dessa operação temporária será dos Estados Membros”.

Além de conclamar a formação de uma força multinacional, a Resolução 940/1994 destaca a necessidade da promoção de eleições no Haiti. Nesse sentido, coube à UNMIH a tarefa de suporte “às autoridades constitucionais do Haiti para o estabelecimento de um ambiente propício a eleições livres e justas, monitoradas pelas Nações Unidas em cooperação com a Organização dos Estados Americanos (OEA)”.

Integrada por cerca de 28 mil soldados de 28 países, a missão dos EUA dividiu-se em três fases¹¹², conforme postulado por James Dobbins, a saber: 1) assegurar controle sobre o país e garantir o retorno do presidente Aristide; 2) manter a ordem sem contar com o aparato de segurança do próprio Haiti, responsável pelos abusos de direitos humanos que motivaram a intervenção; 3) reformar instituições, sobretudo o sistema judiciário do país e a polícia nacional do Haiti.

Segundo Sauver Etienne, a administração Clinton, ao intervir no Haiti contra a junta militar, superou suas hesitações e seus medos em relação à possibilidade de uma “nova Somália”. Nesse sentido, é ilustrativo o discurso proferido pelo então presidente dos EUA na iminência da operação militar:

Os ditadores do Haiti, dirigidos pelo general Cédras, controlam o regime mais violento de nosso hemisfério. Durante três anos, eles rejeitaram todas as soluções pacíficas que a comunidade internacional tinha proposto. Eles violaram um Acordo que eles mesmos haviam assinado para abandonar o poder. Eles maltrataram seu povo e destruíram sua economia... Cédras e seu exército de capangas instauraram um regime de terror, que executa crianças, estupra mulheres e mata padres... Deixe-me dizer novamente que as “nações do mundo tentaram de várias maneiras restaurar a democracia no Haiti. Os ditadores rejeitaram todas as soluções. O terror, o desespero e a instabilidade só cessarão quando Cédras abandonar o país. A mensagem dos Estados Unidos é clara: seu

¹¹² DOBBINS, James et ali. *Op. cit.*, p. 72.

*tempo terminou. Que eles partam agora ou nós os faremos sair do poder pela força*¹¹³.

Conforme explica Etienne¹¹⁴, o objetivo manifesto da intervenção norte-americana foi a **reativação** do processo político de transição democrática que fora interrompido no Haiti com o golpe militar. Dessa forma, se a missão das forças armadas norte-americanas era de criar um “*clima seguro e estável*” que permitisse o retorno das autoridades legítimas às suas funções respectivas, caberia às Nações Unidas, posteriormente, substituir as tropas americanas, em 31 de março de 1995, pela UNMIH, de maneira a manter esse clima e facilitar a realização de eleições para renovar as instituições estatais e estabelecer uma nova Constituição.

A operação “*Uphold Democracy*” teve início em setembro de 1994 com o deslocamento de uma missão militar liderada pelo Estados Unidos com o objetivo de restaurar a presidência de Jean-Bertrand Aristide no Haiti. A operação foi originalmente planejada como uma invasão forçada mas se tornou uma “operação permissiva”, dada a anuência da ONU.

Segundo James Dobbins¹¹⁵, era um exagero chamar a operação de “restaurar a democracia”. Segundo o autor, embora Aristide tivesse sido eleito de maneira democrática, “poucos outros elementos de uma *democracia operante* estavam disponíveis para ser restaurados: o parlamento haitiano era corrupto e ineficiente, a burocracia do país era fraca e incompetente, e o judiciário do país quase inexistente”. Estava-se, portanto, não apenas diante de um país não democrático, mas de um Estado falido.

A operação norte-americana encerrou-se oficialmente em 31 de março de 1995, quando foi substituída pela UNMIH (*United Nations Mission in Haiti*), conforme previa a própria Resolução 940/1994 do Conselho de Segurança, que autorizou a utilização da força. Contudo, da UNMIH participaria um grande contingente de tropas dos Estados Unidos (*USFORHAITI*) até 1996.

Do contingente remanescente de 6 mil soldados que participaram da intervenção de 1994, 2.400 eram norte-americanos. Além disso, a missão contava com um contingente de 820 policiais da ONU, dotados de prerrogativa então inédita em missões de paz da ONU: o porte de armas e autoridade para efetuar prisões, caso necessário.

¹¹³ ETIENNE, Sauver Pierre. *Op. cit.*, p. 215.

¹¹⁴ *Idem.*, p. 222.

¹¹⁵ DOBBINS, James et ali. *Op. cit.*, p.73.

Embora a operação tenha tido sucesso em tirar do poder a junta militar e assegurar a realização de eleições a nível nacional e local, além de cessar as violações sistemáticas a direitos humanos, James Dobbins critica que as eleições foram promovidas “antes que uma administração competente pudesse ser instalada, e instituições democráticas auto-sustentáveis pudessem ser construídas, ou reformas econômicas de impacto pudessem ser instituídas”¹¹⁶.

A situação institucional de *Estado falido* do Haiti levaria os atores externos a se envolver não apenas na restauração da democracia, como também faria com que eles passassem a se envolver diretamente nas subseqüentes políticas de pós-conflito de reconstrução e desenvolvimento do país. A agenda de pós-conflito, nota-se, não tinha apenas o objetivo de promover estabilidade política a longo prazo.

Ao se impor como ator decisivo no processo, após o fim de sua campanha militar, os EUA passam a pressionar o governo haitiano para a promoção de reformas econômicas liberalizantes pró-mercado.

Exemplo disso foi o bloqueio, por parte da USAID, do valor de 4,5 milhões de dólares, destinado a sustentar a balança de combustíveis do Haiti, como forma de protestar contra a lentidão do processo de privatização do país. Nas palavras de Pierre Mouterde e Christophe Warny, no Haiti, “*a caridade [internacional] sempre esteve associada ao bom comportamento do beneficiário*”¹¹⁷. No caso de um país falido como o Haiti, o bom comportamento do beneficiário significa reconstruir um Estado conforme os interesses e valores propugnados pelos atores externos intervenientes.

É o que analisaremos adiante.

¹¹⁶ DOBBINS, James. *Op cit*, p. 75.

¹¹⁷ MOUTERDE, Pierre; WARGNY, Christophe. **Après la fête, les tambours sont lourds: cinq ans de duplicité américaine en Haiti (1991-1996)**. Paris: Austral Documents, 1996, p. 208.

2.5. OS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUTURAL E A AJUDA INTERNACIONAL CONDICIONADA NOS ANOS 90

Se há um ponto na história do Haiti em que a agenda da **exportação de democracia** se une concretamente à agenda da reconstrução de Estado, ele possui nome e sobrenome: o programa de ajuste estrutural, expressão já conhecida por muitos países pobres e em desenvolvimento nos anos 90.

No alvorecer da restauração da democracia e do governo de Aristide em 1994, esteve subjacente a exigência, por parte dos EUA, da implementação do “Programa de Reconstrução Social e Econômica”, baseado na promoção de privatizações de empresas públicas, e na *democratização do direitos de propriedade*, base da concepção do Estado liberal que, no fundo, reflete a forte influência dos atores externos nos rumos da própria democratização e do modelo de Estado.

Essas reformas viriam associadas também às recomendações e obrigações impostas pelo FMI com base no Artigo IV do Estatuto do Fundo, os chamados "*Article IV Staff Reports*", que se tornariam célebres nos anos 90 em todas as partes do mundo. O relatórios emanados do Artigo IV¹¹⁸ do estatuto do Fundo consolidam o conjunto de obrigações, reformas macroeconômicas e contrapartidas às quais os países beneficiários dos empréstimos do Fundo deveriam se submeter, como forma de garantir o fluxo de crédito e a confiança de investidores internacionais

Após a redemocratização, em 1994, a situação do Haiti com os credores internacionais voltou a se normalizar, como consequência do estrito cumprimento, por parte do governo haitiano, da cartilha do FMI, que propugnava política rigorosa de ajustes fiscais, centrada no controle da inflação.

O objetivo do *Emergency Economic Recovery Plan* (EERP) era o controle da inflação e a promoção de reformas pró-mercado. Esse processo se consolida a partir de 1996, com a eleição de René Préval, constituindo, inclusive, uma das causas do rompimento político de Aristide na coalizão *Lavalas*, que ocorreria no ano seguinte, em 1997.

Diante do alto déficit da balança comercial – em razão, sobretudo, do grande volume de ajuda internacional que ingressava no país – o FMI aprova para o Haiti um plano de empréstimo no valor total de US\$ 131 milhões. Contudo, para que o Haiti fizesse uso, junto ao Fundo, de seus direitos especiais de saque entre 1996 e 1999,

¹¹⁸ Obligations Regarding Exchange Arrangements.

deveria promover no período reformas estruturais, sob a insígnia do chamado *Enhanced Structural Adjustment Facility* - *ESAF*, associada a uma política ortodoxa de ajustes fiscais e controle da inflação. A pretensão do ESAF era anunciada como modernizadora, conforme expresso na nota pública que divulgou as reformas que seriam conduzidas sob o programa de empréstimos¹¹⁹:

“Reformas estruturais serão aceleradas sob o programa. Além das reformas fiscais, o esforço de reforma terá como foco a administração pública, nas seguintes frentes: a introdução de um sistema de planejamento orçamentário moderno, associado ao controle de gasto, contabilidade e auditoria; a descentralização das funções governamentais e o reforço das administrações locais; uma reforma do serviço público objetivando o fortalecimento da qualidade do serviço. As maiores empresas públicas e os bancos estatais serão reestruturados, enquanto o instituto nacional para a reforma da agricultura, criado em 1995, irá formular e ajudar a implementar uma reforma agrária considerável durante os próximos anos”

A agenda de reformas estruturais que se concretizou compreenderia, por meio da assistência técnica do FMI, a reorientação da política econômica, fiscal e monetária em direção às chamadas medidas *macroprudenciais* e a reforma do sistema judiciário, em especial das legislações referentes ao comércio e ao setor financeiro, com o objetivo de estimular a chamada “eficiência do mercado”. Acrescenta-se a isso a propugnada reestruturação do serviço público sob a égide da privatização de empresas, com a intenção manifesta de “aumentar a eficiência da prestação de serviços públicos”¹²⁰.

O receituário do FMI, aceito pelo governo haitiano, recomendava prudência nas políticas fiscal, o corte dos gastos públicos – principalmente das despesas discricionárias dos ministérios da área social – e a restrição da disponibilidade de crédito para a população, o que atacaria sobretudo as operações dos bancos públicos. Em relação aos serviços públicos, o programa de ajuste exigia além da redução dos salários, o aumento de critérios para a seleção de novos funcionários e a diminuição do número de funcionários públicos.

¹¹⁹ INTERNATIONAL MONETARY FUND. Press Release Number 96/53. **IMF Approves Three-Year ESAF Lo.** October 18, 1996.

¹²⁰ _____ . Public Information Notice (PIN), n. 98/68. **IMF concludes Article IV Consultation with Haiti.** September 10, 1998.

A instabilidade política do Haiti no período não permitiram, porém, o aprofundamento das reformas preceituadas pelo FMI. Isso levou os diretores do Fundo a declararem, na expectativa de estimular o governo do país a voltar a adotar a cartilha, que “a implementação definitiva do programa monitorado pelas autoridades do FMI contribuiria para mobilizar doações externas e facilitar a liberação de novas parcelas dos empréstimos *ESAF*”.¹²¹

Com razão, os diretores do FMI deixavam claro o que na prática já era consagrado: as condicionantes de reforma econômica do Fundo foram utilizadas também para balizar a ajuda internacional de outras instituições de apoio, como o Banco Mundial, e demais instituições doadoras individuais ligadas a governos estrangeiros.

O papel do FMI no Haiti durante os anos 90 não deixa de receber críticas da literatura. Segundo Gauthier e Moita, o Banco Mundial admitiria, em 2003, que os componentes estruturais das reformas dos anos 90 não teriam tido o sucesso esperado, já que não teriam provocado um resultado positivo na performance econômica do país. Os autores argumentam que as reformas teriam exposto demasiadamente o país a vulnerabilidades externas, sobretudo em razão de terem estimulado que o Haiti se tornasse um dos países mais abertos em termos de comércio exterior (as tarifas de importação eram cerca de 28% nos anos 70, e sofreram uma redução para 2,9% em 2002), o que teria tido diminuído a arrecadação fiscal e impactado, por conseguinte, na sua capacidade de investir em serviços públicos básicos, como saúde e educação.

Durante os anos 90, os atores externos preocuparam-se mais com a forma do Estado do que com as relações substanciais econômicas e políticas que dão legitimidade ao governo. Para Gauthier e Moita, “a imposição de uma agenda neoliberal pode estar alienando as capacidades de governança ao focar num Estado minimalista, quando na verdade o que o Haiti precisa é um Estado robusto que funcione”¹²².

O fato de instituições financeiras multilaterais terem participado ativamente das decisões sobre as políticas macroeconômicas adotadas no Haiti é indício de que o mundo não comporta mais o conceito *westfaliano* de soberania. Todavia, ao passo em que há fragmentação da noção clássica de soberania, estamos a tratar justamente de reformas dirigidas à construção do Estado. Essa aparente incoerência remete à reflexão de Rafael Villa, de que, apesar de todas as pressões em direção à relativização da soberania, “o Estado permanece, ainda que modificado. Ao mesmo tempo que é foco de

¹²¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND. Public Information Notice (PIN), n. 98/68. *Op. cit.*

¹²² AMÉLIE, Gauthier; MOITA, Madalena. *Op. cit.*

pressões do mercado internacional, da ‘financeirização’ da economia, da globalização e do crescimento da participação de atores não estatais no cenário internacional, o Estado parece tentar se fortalecer e se manter como unidade institucional ainda indispensável, mesmo redimensionado no seu papel e nas formas de exercitar e de legitimar a sua autoridade”¹²³.

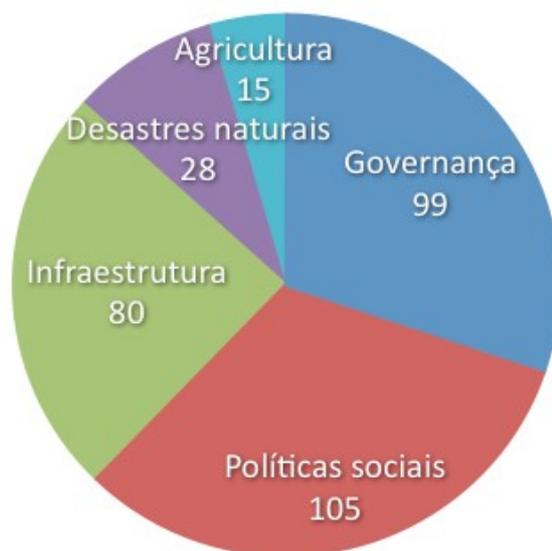
¹²³ VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paulo Baltasar. **Democracia cosmopolita versus política internacional**. In.: Lua Nova, São Paulo, V. 66, pp (69-107), 2006, p. 79.

2.6. OS PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO DO BANCO MUNDIAL

Entre 1994 e 2003, o apoio do Banco Mundial ao Haiti incluiu subsídios diretos, financiamento, empréstimos e garantia de operações. No período, o montante do apoio, como demonstrado abaixo, somou-se em US\$ 133 milhões, distribuídos, em quatro grandes áreas, conforme demonstra o gráfico abaixo: a) governança; b) infraestrutura; c) políticas sociais; e d) desenvolvimento.

Figura 5:

Apoio do Banco Mundial ao Haiti, por setor, entre 1994 e 2003. Em US\$



Fonte: *Banco Mundial*

Entre os projetos apoiados pelo Banco Mundial no Haiti, estiveram o apoio técnico a proteção de “Florestas e Parques” (proteção dos biomas e apoio tecnológico para o aumento de produtividade em áreas já agriculturáveis), o subsídio direto para a geração de emprego em populações de renda extremamente baixa, e, no âmbito da infraestrutura, o apoio à manutenção de rodovias.

No contexto político dos anos 90, destaca-se o projeto de apoio à reforma do sistema financeiro do Banco Mundial, que teve como propósito subsidiar o governo do Haiti na privatização de empresas e promoção de reformas prioritárias para “modernização” do setor público, nas áreas de finanças, como a reforma fiscal, a reestruturação do orçamento, recursos humanos nas áreas de finanças, a modernização

do setor público, além de orientar o governo a como agir para sustentar o “*Second Economic Recovery Credit*”.

Neste ponto, cabe-nos subsumir ao caso concreto o alerta sugerido por Habermas, de que “o risco de monopolização do conhecimento do controle e da regulação (...) leva à *esoterização* do saber e do controle políticos, que impede os cidadãos de fazer uso do saber necessários dos *experts*, ou ainda do conhecimento especializado necessário, para a formação de seus próprias opiniões”¹²⁴.

Não se pode deixar de considerar o risco de que as consultorias e projetos de cooperação técnica das agências internacionais, sobretudo as que tem como foco a governança (política e econômica) procedam à pura tecnocratização do processo político e desencorajem a participação popular, desvalida, em tese, do necessário conhecimento técnico. Segundo Gauthier e Moita, o “governo do Haiti teve pouca influência na formulação de suas próprias políticas públicas; esse poder estava concentrado nas mãos de instituições estrangeiras”¹²⁵.

¹²⁴ HABERMAS, Jurgén. **Facticidad y validez**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

¹²⁵ AMÉLIE, Gauthier; MOITA, Madalena. *Op. cit.*, p. 2.

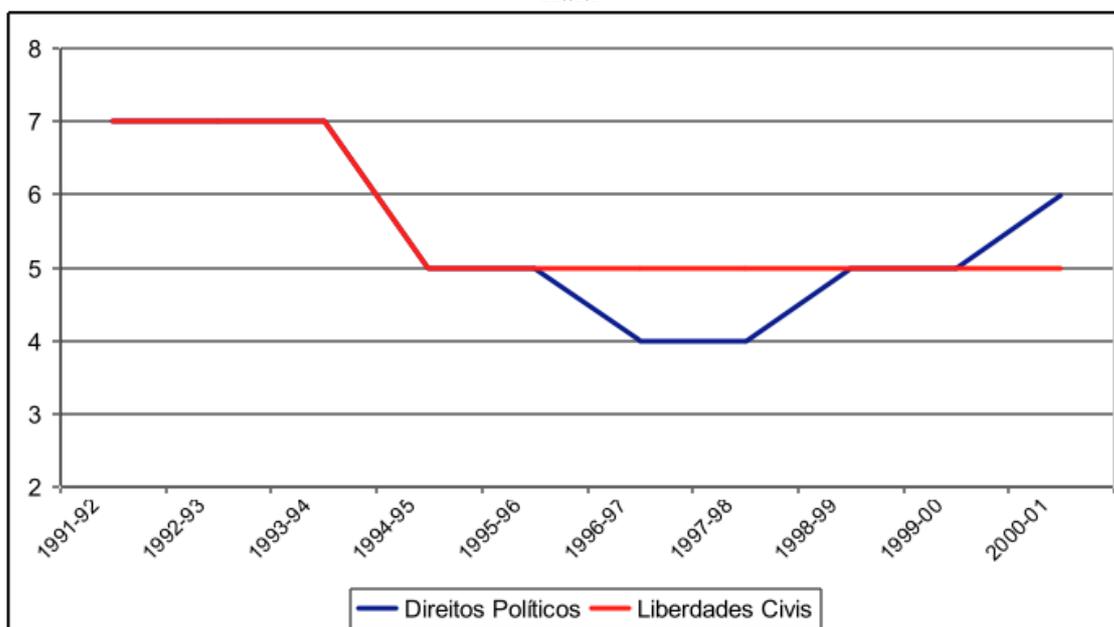
2.7. OS INDICADORES DE LIBERDADE DA FREEDOM HOUSE

Verificar a evolução dos os indicadores de liberdade da *Freedom House* pode contribuir para a avaliação do sucesso das missões de estabilização da ONU no Haiti durante os anos 90. Os dados utilizados medem tanto o nível de garantia das liberdades civis e dos direitos políticos no período.

Segundo a própria metodologia da *Freedom House*, a categoria *liberdades civis* compreende as liberdades de expressão, de crença, de associação, bem como a existência (ou não) de Estado de Direito e o grau de autonomia pessoal em face da interferência do Estado. A categoria *direitos políticos* compreende, ao seu turno, as faculdades que permitem às pessoas participar livremente do processo político, incluindo o direito ao voto livre, competir para cargos públicos, associar-se a partidos políticos e eleger representantes que possam interferir nas políticas públicas e responder ao eleitorado.

Cada uma dessas categorias varia de 1 a 7, sendo “1” a representação do maior nível de liberdade possível, e “7” a representação do menor nível de liberdade possível. A combinação de ambas permite à *Freedom House* classificar um país como livre, parcialmente livre, ou não livre.

Figura 6: Indicadores de Liberdade da *Freedom House* para o década de 90 no Haiti



Fonte: *Freedom House*.

O gráfico acima mostra que, entre 1991 e meados de 1994, tanto o índice referente aos direitos políticos quanto o de *liberdades civis* atingiriam o ápice do seu pior resultado no Haiti – nota “7” –, refletindo o alto grau de instabilidade política e social decorrente do golpe que removeu Aristide do poder e instalou no seu lugar a junta militar comandada por Cédras. Durante esse período, o Haiti é considerado pela *Freedom House* um país “não livre”.

Interessante observar que, em relação aos direitos políticos, a nota “7” pode indicar¹²⁶, para a *Freedom House*, a falta de um governo central que funcione e detenha autoridade, e a existência de milícias que dominam o poder político local. Essas características refletem a ausência do monopólio legítimo da força em torno da autoridade central, característica típica dos Estados falidos, como visto anteriormente.

Verifica-se que a partir de 1994, com a intervenção norte-americana (Operação *Uphold Democracy*), os índices da *Freedom House* passam a melhorar, de maneira suficiente para que o país volte a ser considerado *parcialmente livre* (*status* que já havia conquistado em 1991, com as eleições de Aristide). As sucessivas operações da ONU melhoram a situação dos direitos políticos no Haiti, que atingem seu ápice de seu melhor resultado no ano de 1997, quando se inicia a Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH).

Com a saída da comunidade internacional do país, no ano 2000, os índices referentes às liberdades civis e direitos políticos entram em processo de deterioração, processo que leva a *Freedom House* a considerar o país novamente como *não livre*.

Com base nesses dados e nas análises anteriores, é possível concluir o seguinte sobre as operações da ONU nos anos 90, no Haiti:

1. Elas cumpriram um papel importante na estabilização imediata do país, possibilitando a volta de Aristide e a realização de novas eleições. Realizaram com sucesso a *recuperação política* do país (em outras palavras, a retomada do *status quo ante*, uma das dimensões do nation-building) na medida em que diminuíram a onda de violência e atuaram como fator agregador dos grupos beligerantes, propiciando uma maior estabilidade política para o país.

¹²⁶ Em relação às liberdades civis, a nota 7 representa, conforme prenuncia a metodologia da *Freedom House*, uma situação de ausência total de liberdades civis: “não há virtualmente qualquer tipo de liberdade de expressão ou associação, e tampouco proteção aos direitos dos prisioneiros e detentos. O Estado controla ou domina a maior parte da atividade econômica”.

2. Diante do legado autoritário que distribuiu o poder entre milícias armadas, as missões das Nações Unidas no período tiveram como um dos focos centrais a reforma e fortalecimento do exército haitiano e, sobretudo, da polícia nacional do país, com vistas a iniciar o processo de recuperação do monopólio legítimo da força em torno do Estado.

3. A preocupação com o desenvolvimento econômico faz-se presente apenas a partir do fim da década de 90 e, na prática, tomam corpo no Haiti através dos programas de ajuste estrutural, impulsionados pelo FMI com o objetivo de construir no país um sistema fiscal e orçamentário sólidos, ajustando as contas públicas e controlando a inflação. Ainda que não promovam o crescimento econômico do país, esses programas foram importantes para dar fundamentos sólidos às instituições econômicas haitianas.

4. A concepção de desenvolvimento como crescimento econômico e combate à pobreza não são focos da agenda de *nation-building* do Haiti nos anos 90.

CAPÍTULO 3. A MINUSTAH E A RECONSTRUÇÃO DO HAITI

3.1. DE RESTAURADORA DE DEMOCRACIA A “STATE-CAPACITY BUILDER”

Dez anos após a operação *Uphold Democracy*, passados os governos de René Préval e o segundo mandato de Aristide, o Haiti assistiu ao aumento sem precedentes da tensão política interna.

A crise tem como origem três variáveis eminentemente internas, sintetizadas abaixo:

- (i) A radicalização do segundo mandato de Aristide (2001-2004) em razão da associação de seu partido a milícias de esquerda, somada às crescentes denúncias de corrupção e abuso de poder contra seu governo;
- (ii) O recrudescimento progressivo da tensão interna na própria coalizão governista, que resultou no desdobramento do partido *Lavalas* em duas alas: de um lado, a *Organisation du Peuple en Lute*, de matiz social-democrata e, de outro, a *Famni Lavalas*, liderada pelo presidente Aristide, que se colocava ainda mais à esquerda do espectro político;
- (iii) A radicalização do discurso dos partidos de oposição, agrupados em torno da coalizão Convergência Democrática, que reunia desde empresários opositores ao regime a antigos combatentes das Forças Armadas do Haiti, ligados a Duvalier. A Convergência Democrática passou a adotar postura intransigente em relação ao governo, negando-se a iniciar qualquer tipo de diálogo ou negociação;

A associação conjunta desses fatores aumenta a pressão do já fragilizado ambiente político haitiano. A conjuntura leva à paralisia das instituições, obrigando o presidente Aristide a governar por decreto a partir de 2004. Seus adversários políticos vêem nessa postura de Aristide uma declaração de guerra contra a oposição, que passa a vê-lo como um inimigo que deve ser derrubado a qualquer preço.

Entre janeiro e fevereiro de 2004, a situação política do governo se torna insustentável; são os meses em que o país registra o pico da violência generalizada e de abusos contra os direitos humanos. Grupos rebeldes das Forças Armadas, ligados à oposição, tomam o controle de Cap-Haitien, a segunda maior cidade do país. A comunidade internacional ensaia uma mediação entre as partes, que envolvia a redução do mandato de Aristide, não havendo, porém, o aceite pela oposição, que pressiona pela

saída imediata do Presidente. A aproximação das forças rebeldes da capital Port-au-Prince, associada à debandada das forças militares, com parte dela se voltando contra Aristide, resulta na controversa fuga do presidente, que parte em 29 de fevereiro para a República Centro-Africana.

A comunidade internacional, mais uma vez, volta os olhos para a situação do país, passando a considerá-la, novamente, como um risco à segurança internacional.

Diante da incapacidade absoluta do Estado em impor sua autoridade, Boniface Alexandre, presidente da Suprema Corte do Haiti, envia às Nações Unidas um pedido de intervenção de forças internacionais para por fim à situação de beligerância interna entre os grupos partidários de Aristide e as forças rebeldes.

O agravamento do conflito interno fez com que o Conselho de Segurança da ONU, mais uma vez sob os auspícios do Capítulo VII de sua Carta, adotasse a Resolução 1529, em 29 de fevereiro de 2004, autorizando o emprego de uma força interina multinacional para reestruturar a ordem no país.

Sob liderança norte-americana, constitui-se uma força internacional de 3 mil soldados, integrada também por batalhões franceses e canadenses, para promover a volta da estabilidade institucional e auxiliar a Polícia Nacional do Haiti a restaurar a ordem pública.

O desembarque das forças interinas permite a formação de um governo de transição composto por representante da *Famni Lavalas*, da Convergência Democrática, e pelo coordenador residente das Nações Unidas, que escolhe um conselho de governo com representação pluralista com base nos partidos políticos haitianos e na sociedade civil.

Após a relativa estabilização interna e cessação de conflagração de um quadro de violência insustentável, o Conselho de Segurança, em 20 de abril de 2004, por meio Resolução 1542/2004, determina a criação e envio da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – a MINUSTAH, dotada de um mandato inicial de 6 meses, renováveis, composta por 1600 civis e 6700 militares, sob comando do Representante Especial do Secretário-Geral, para substituir a força interina multinacional presente em solo haitiano.

Desde 2004, diversas resoluções do Conselho de Segurança¹²⁷ reformularam progressivamente o perfil da MINUSTAH, com base nas avaliações periódicas do

¹²⁷ Res. 1529/2004, de 29 de fevereiro de 2004; Res. 1542/2004, de 30 de abril de 2004; Res. 1601/2005, de 31 de maio de 2005; Res. 1608/2005, de 22 de junho de 2005; Res. 1658/2006, de 14 de fevereiro de

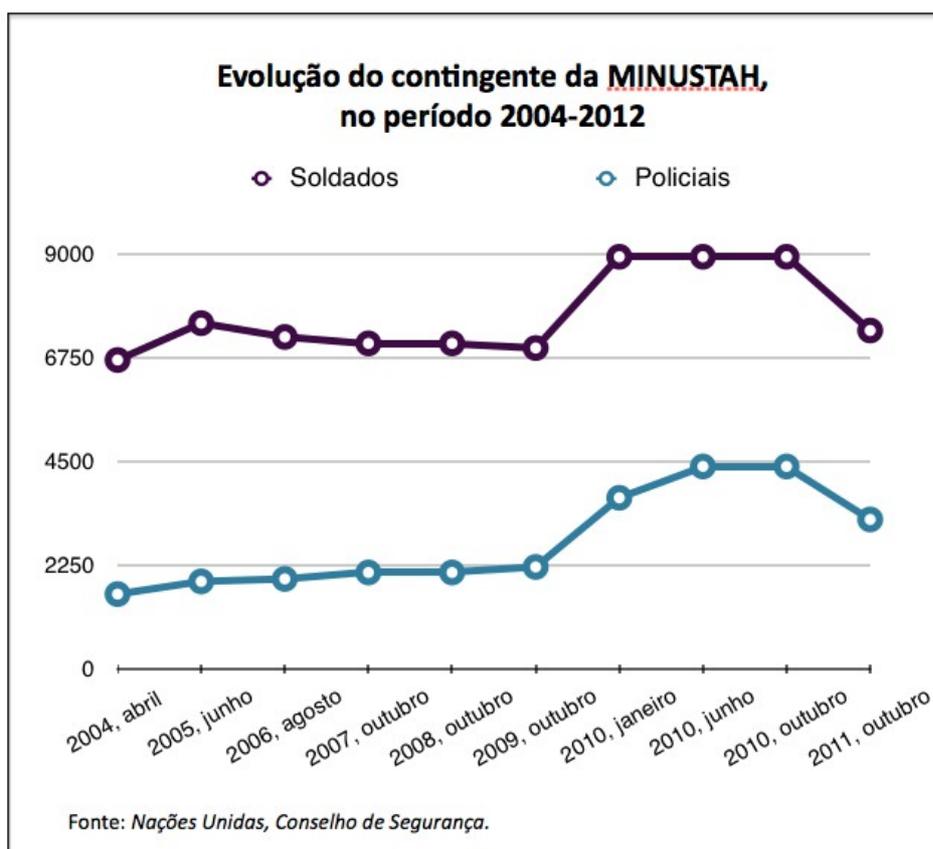
Secretário-Geral da ONU sobre a evolução da estabilidade e segurança do país, a situação de segurança, as realidades social e política, e o aumento de capacidade do Estado do Haiti (*building state capacity*), sobretudo o fortalecimento da política e das capacidades, técnica e política, dos dirigentes em recuperar o monopólio da ordem.

As resoluções alteram o tamanho do número de tropas presente, além de implicar novas competências para a missão, reconhecendo progressivamente a necessidade de que a segurança, como meta-valor, deveria vir acompanhada de desenvolvimento social e econômico.

A variação do contingente de militares e policiais demonstra o compromisso da MINUSTAH com os acontecimentos internos do país. Não se trata, pois, de uma força internacional compromissada apenas em impor a paz de fora para dentro.

O gráfico abaixo congrega os três momentos que exigem um aumento considerável no contingente de tropas internacionais. Dois deles são *pontos de inflexão* da vida política do país.

Figura 7:



2006; Res. 1702/2006, de 15 de agosto de 2006; Res. 1743/2007, de 15 de fevereiro de 2007; Res. 1780/2007, de 15 de outubro de 2007; Res. 1840/2008, de 14 de outubro de 2008; Res. 1892/2009, 13 de outubro de 2009; Res. 1908/2010, de 19 de janeiro de 2010; Res. 1927/2010, de 4 de junho de 2010, Res. 1944/2010; Res. 2012/2011, de 14 de outubro de 2011.

O primeiro deles refere-se às eleições de 2005, que colocam fim ao governo provisório instalado após a saída de Aristide. A Resolução 1608/2005 aumenta o efetivo de soldados da MINUSTAH para assegurar um ambiente estável com vistas à realização do pleito, assegurando eleições consensuais que levariam à vitória de René Préval.

O segundo ponto remete às eleições de 2010, que elegem Michel Martelly presidente do país. Nessa ocasião houve no Haiti, pela primeira vez, uma transferência pacífica entre um presidente democraticamente eleito e outro também democraticamente eleito, mas de oposição¹²⁸. Tal fato pode ser arguido como um indicador parcial do sucesso da MINUSTAH.

Com o devastador terremoto de 2010, dá-se o terceiro ponto de inflexão da natureza da MINUSTAH, que passa a se envolver diretamente nos esforços de recuperação do país, sobretudo com o absoluto engajamento no apoio logístico para as operações emergenciais. Em face da tragédia, há um grande aumento do contingente da missão.

Destaca-se, porém, a tendência iniciada em 2009 de aumento progressivo do número de policiais civis envolvidos na MINUSTAH. Esse incremento demonstra como se torna central na agenda da missão a reforma da polícia nacional do Haiti, denotando a prioridade da missão em assegurar que as autoridades locais readquiram o monopólio da força. Engajava-se a missão para que o país retomasse o mais rápido possível um dos principais elementos da reestruturação da estatalidade: o monopólio da força pelo Estado.

Ressalte-se que o ambiente político em que se dá a intervenção de 2004 não beirava a guerra civil, como nos conflitos ocorridos em Estados igualmente falidos na década anterior, como Ruanda e Bósnia, em que as missões de paz das Nações Unidas atuaram para fazer cessar a beligerância armada entre grupos civis. No caso do Haiti, estava-se diante de uma oposição armada ao governo, pouco estruturada, e não de uma polarização clássica presente em guerras civis. Não há no pano de fundo político, portanto, razões nacionalistas, étnicas ou religiosas que motivaram a intervenção, tampouco uma ameaça direta a outros países da região.

Sobre isso, Modesty Fanfil observa que o Haiti se diferencia de demais países de terceiro mundo, não se assemelhando àqueles da África negra, por exemplo, “porque

¹²⁸ Como visto anteriormente, em 1996 há a primeira transição entre dois presidentes democraticamente eleitos, com Préval sucedendo Aristide. Ambos, naquela época, pertenciam ao mesmo campo político.

ignora, por exemplo, o tribalismo e a problemática da cultura muçulmana”¹²⁹. Ao mesmo tempo, o Haiti é o primeiro país da América Latina a se libertar do sistema colonial, a partir de uma luta popular que constituiu a base da formação de sua identidade nacional ao longo do tempo. Há, portanto, um elemento de unidade nacional não presente nos demais exemplos de Estados falidos citados acima.

Segundo Di Razza, o cerne da crise haitiana estaria na “falta de regulação das tensões sociais, da própria *déliquescence* das instituições, do *enrayement* do processo democrático e da marginalização do Estado de direito”; a crise de 2004 tem suas raízes acrescidas dos dilemas sócio-econômicos enfrentados pelo país nas últimas décadas. Esse é o pano de fundo da nova geração das operações de paz: “não se trata de se interpor entre as partes, e sim recolocar em pé um Estado e uma sociedade *effondrés*, ou seja, relançar a dinâmica democrática e refundar os laços sociais”¹³⁰.

As particularidades locais levam a MINUSTAH a assumir, progressivamente, o papel de *nation-builder*, facilitando a entrada e o trabalho em campo de outros organismos internacionais.

No decorrer deste capítulo, busca-se compreender de que maneira a MINUSTAH passa a ganhar responsabilidades que vão além da promoção da estabilidade e da manutenção da paz, mas também como catalisadora do desenvolvimento político e social, no esforço de constituir uma paz positiva, diferenciando seu perfil se comparado às intervenções no Haiti dos anos 90.

Segundo Namie Di Razza, a MINUSTAH estaria, no final das contas, dotada de uma missão muito maior do que originalmente se previa: a própria reconstrução do Haiti e de seu contrato social¹³¹.

A MINUSTAH é estabelecida, portanto, com características muito diferentes das empreitadas internacionais anteriores, fundamentando seus objetivos em três grandes frentes: (i) a promoção e garantia de segurança e de um ambiente político estável; (ii) apoio para o desenrolar do processo político; (iii) a garantia dos direitos humanos.

Assim, entre os objetivos enunciados pela Resolução 1542/2004 para a MINUSTAH, destacamos as seguintes atribuições destinadas à promoção da segurança e estabilização do Haiti: a) propiciar um ambiente propício para que o processo político e constitucional se desenvolva; b) apoiar a reestruturação da Polícia Nacional do Haiti;

¹²⁹ FANFIL, Modesty Junior. *Op cit*, p. 29.

¹³⁰ DI RAZZA, Namie. *Op. cit.*

¹³¹ *Idem.*

b) apoiar o Governo de Transição na promoção do desarmamento, desmobilização e reintegração de antigos combatentes; d) restaurar e manter o Estado de direito, a segurança pública, a partir do fortalecimento institucional da Polícia Nacional do Haiti e de sua Guarda Costeira; e) proteger civis de ameaças e violências, sem prejuízo das responsabilidades do Governo de Transição e de suas polícias

Uma das primeiras ações adotadas pela MINUSTAH ao chegar no Haiti tinha como alvo as antigas milícias que apoiaram Aristide: a missão tratou de combater as gangues e milícias políticas armadas, notadamente os *Chimères*, cuja ação rebelde visava agravar o quadro de instabilidade para forçar o retorno de Aristide.

Em relação ao papel da MINUSTAH para o processo político, destacamos como principais objetivos: a) promover os princípios da governança democrática e o desenvolvimento institucional; b) apoiar o Governo de Transição no processo de diálogo nacional e reconciliação; c) apoiar o governo na organização de eleições gerais; d) apoiar o governo de Transição em externar a autoridade estatal por todo o Haiti e apoiar a boa governança em níveis locais.

A agenda de direitos humanos da MINUSTAH teve como objetivo principal prover assistência para a investigação de violações contra os direitos humanos e apoiar desenvolvimento de estratégia para a reforma a fortalecimento institucional do judiciário.

A Resolução 1542/2004 conclama expressamente a comunidade internacional a “continuar a contribuir para a promoção do desenvolvimento social e econômico de longo prazo do Haiti, para que o país atinja estabilidade no longo prazo e para o combate a pobreza”, e convoca os Estados-membros da ONU, especialmente os do continente americano, a promover ajuda internacional para suprir as necessidades humanitárias do Haiti, bem como para permitir a reconstrução do país, valendo-se de instrumentos de coordenação internacionais.

A Resolução 1576 de 29 de novembro de 2004 reconhece que a situação do Haiti "continua a representar uma ameaça à paz internacional e à segurança da região" e reafirma o apoio da ONU ao governo de transição do Haiti no processo de "diálogo nacional inclusivo e processo de reconciliação"; a Resolução 1576/2004 renova o prazo da MINUSTAH até 2005, para que esta pudesse convocar e desempenhar o papel de organizadora das eleições naquela ano.

A ONU passa a reconhecer que os múltiplos desafios do Haiti são interconectados, reafirmando que, no caso deste país, o “progresso sustentável em

segurança, no Estado de Direito e em reformas institucionais, reconciliação nacional e desenvolvimento se reforçam mutuamente¹³²”.

Durante a MINUSTAH, o representante Especial do Secretário-Geral da ONU passa a desempenhar um importante papel na articulação da cooperação das agências da ONU com as autoridades locais e demais organismos multilaterais. Essa nova configuração representa mais uma diferença em relação às missões de paz dos anos 90, marcadas pela difusão de responsabilidade entre atores, no que dizia respeito sobretudo aos esforços de reconstrução do país. Como se pode recordar, a difusão de responsabilidades entre os atores externos foi apontada como possível causa da ineficiência da sua atuação nos anos 90.

Ao lado do Secretário-Geral da ONU, desempenhou papel igualmente relevante durante a MINUSTAH o enviado especial da ONU ao Haiti, Bill Clinton, na promoção de diálogo nacional e no estímulo político para aumentar as doações internacionais ao país.

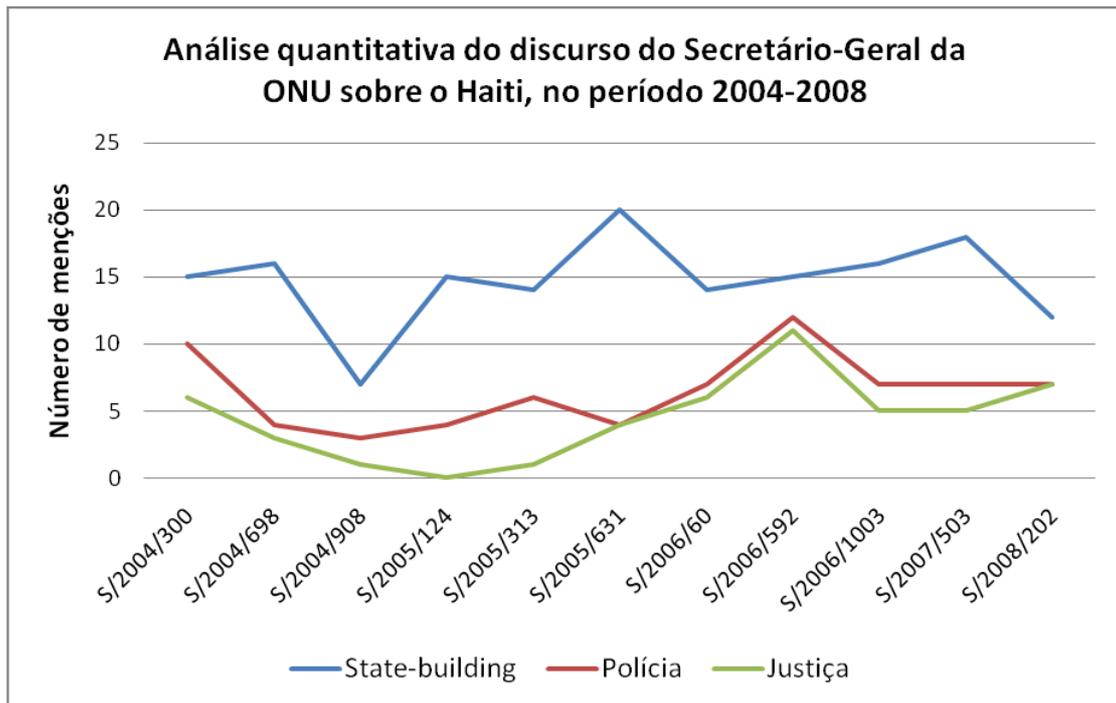
A mudança de perfil da MINUSTAH, que transita de missão desenhada inicialmente para assegurar o fim da violência no Haiti e restauração da democracia, para missão destinada a promover a reconstrução do Estado, fica evidente no estudo discursivo realizado por Di Razza¹³³ sobre os relatórios da ONU referentes ao Haiti.

Conforme mostra o gráfico abaixo, Entre 2004 e 2008, nas menções do Secretário-Geral da Organização sobre o Haiti, há uma prevalência significativa da expressão *state-building* sobre as demais (justiça e polícia), sobretudo no período entre 2005 e 2006, justamente na época em que foram realizadas eleições. Isso reforça a idéia-tese de que a restauração da democracia em Estados falidos requer que atores externos passem a desempenhar um papel igualmente relevante na reconstrução do Estado.

¹³² Trata-se de trecho presente nas Resoluções citadas acima que tratam da natureza do mandato da MINUSTAH.

¹³³ Di Razza (op cit, p. 238)

Figura 8:



Fonte: DI RAZZA, Namie. **L'ONU en Haiti depuis 2004: ambitions et déconvenues des opérations de paix multidimensionnelles**. Paris: L'Harmattan, 2010

Nas primeiras eleições pós-terremoto, em 2010, a MINUSTAH desempenhou um apoio decisivo no processo eleitoral, ao empregar um contingente de cerca de 12 mil soldados na segurança e apoio logísticos do pleito, ao lado dos monitores da OEA e da CARICOM. Os primeiros resultados da eleição foram questionados pela comunidade internacional, provocando uma recontagem nos votos que culminou na ida de Michel Martelly para o segundo turno e, posteriormente, na sua vitória.

3.2. A RECONCILIAÇÃO NACIONAL

Quando de sua instalação, uma das primeiras providências da MINUSTAH foi o desarmamento dos soldados desmobilizados das antigas *Forças Armadas do Haiti* - FADH e a recuperação dos entrepostos militares (e postos policiais) dominados pelas milícias, nas diversas regiões do Haiti. A medida seguinte à desmobilização da FADH – formada em 1994 quando da dissolução das Forças Armadas por Aristide – foi a progressiva integração de seus antigos combatentes, desmobilizados, à Polícia Nacional do Haiti, dentro da qual a MINUSTAH empreenderia uma grande reestruturação.

O desarmamento, a desmobilização de tropas e a reintegração dos antigos combatentes – a chamada DDR – constituíam no Haiti os três eixos da política de reconciliação nacional colocada em prática no Haiti, constituindo, ao lado da anistia, um dos pilares da idéia de *nation-building*¹³⁴, debatida anteriormente.

Foi a durante a MINUSTAH que o Haiti experimentou de maneira mais enfática e intensa a DDR. Com o propósito de iniciar o “diálogo democrático nacional” e garantir o mais amplo e inclusivo consenso possível, é criado em 2005, com o Governo de Transição e apoio da ONU, a *National Commission on Disarmament, Dismantlement and Reintegration*, cujas atividades compreendiam a inserção de antigos combatentes no mercado de trabalho, o endurecimento da legislação referente ao porte de armas, além do encorajamento para que a população devolvesse todo armamento.

A idéia de reconciliação nacional não era, porém, novidade para o continente.

Fala-se em reconciliação política na América Central desde o Plano Esquipulas II, proposto em 1986 pelo então presidente da Costa Rica, Oscar Arias, na esteira do insucesso das proposições do grupo Conteras, que reuniu a partir de 1983 México, Venezuela, Panamá e Colômbia com o objetivo de criar um novo equilíbrio político na região com vistas a afastar o enquadramento dos países da América Central no conflito da Guerra Fria.

Um dos capítulos do Plano Esquipulas II, intitulava-se “*Reconciliação Nacional*” e já previa as mesmas linhas gerais que as Resoluções das Nações Unidas adotariam a partir dos anos 90 como forma de solucionar as tensões política no Haiti, O

¹³⁴ “O Conselho de Segurança da ONU reafirma que o fim da impunidade é essencial para que uma sociedade que se recupera de um conflito deseja resolver seu passado de violações contra civis afetados pelo conflito e prevenir abusos futuros. O Conselho observa que mecanismos de justiça e reconciliação podem promover não apenas a responsabilização individual por sérios crimes, mas também paz, verdade, reconciliação e o direito das vítimas”. (UNITED NATIONS. **Statement by the President of the Security Council**. PRST/2009/23, 22 July 2009)

Plano Esquipulas II conclamava os Estados da região a promulgar leis de anistia, a abertura de diálogo entre os grupos opositores, e a criar comissões nacionais destinada a conduzir o processo de reconciliação, como forma de se estabelecer uma paz sólida e durável na América Central.

O Acordo de *Governor's Island*, em 1993, já estimulava as partes, à época, a adotar mecanismos de concessão de anistia, além de exigir outros pontos, necessário, no seu entendimento, à reconciliação nacional, a saber: o retorno de Aristide, a saída dos chefes militares, a nomeação de um novo chefe de polícia e, principalmente, a reabertura dos diálogos políticos para normalização do Parlamento. A reconstrução institucional aparece, portanto, como elemento precedente à consolidação democrática.

Dessa forma, pode-se ler a reconciliação – no seu amplo aspecto – como uma variável presente nos planos de intervenção de atores externo, mas que dependem eminentemente do voluntarismo e do engajamento dos diferentes atores internos. O processo de reconciliação, ao lado das demais reformas institucionais, figura como caminho essencial para o país dar início a um processo sustentável de reconstrução

No caso latino-americano, a chamada busca pela reconciliação envolve o que o filósofo Jacques Derrida descreve como uma tentativa de salvar a saúde e unidade do corpo nacional, colocando-o “acima de qualquer outro imperativo de verdade ou de justiça”¹³⁵. Assim, mesmo diante da evidência incontestada de que graves crimes foram cometidos, os interlocutores da transição cerram fileira em torno da defesa de que tais fatos fossem esquecidos e tolerados, pois o que mais importaria, àquele momento, seria a coesão nacional¹³⁶.

¹³⁵ DERRIDA, Jaques. O perdão, a verdade, a reconciliação: qual gênero. In.: NASCIMENTO, Evandro (org.). **Jacques Derrida: pensar a desconstrução**. São Paulo: Estação Liberdade, p. 59.

¹³⁶ O programa *The Doha Debates*, promovido no Qatar pela BBC, discutiu no dia 27 de abril de 2009 se os países árabes deveriam ou não obedecer a ordem de prisão internacional expedida pelo Tribunal Penal Internacional contra Omar Bashir, presidente do Sudão, acusado de cometer o crime de genocídio em Darfur. Ahmed Hussain Adam, porta-voz do Movimento pela Justiça e Igualdade, grupo opositor ao governo sudanês, acusou os defensores de Bashir de partir de uma visão imoral de “que os crimes cometidos devem ser desconsiderados [esquecidos] para não complicar os problemas políticos do Sudão e afetar a coesão nacional e o bem-estar da totalidade da nação”. In: ADAM, Ahmed Hussain. *Audience votes to hand over Sudanese president*. Qatar: British Broadcast Cooperation (BBC) e Qatar Foundation, 27 de abril de 2009. Disponível em www.thedohadebates.com.

3.3. REFORMAS INSTITUCIONAIS

Segundo Boutros-Ghali, ex-Secretário Geral da ONU, a construção da paz no pós-conflito exige, além do desarmamento e da garantia aos direitos humanos¹³⁷, a reforma ou fortalecimento das instituições governamentais. O conceito de paz positiva tem como propósito maior a prevenção de conflitos futuros; no caso presente, isso significa a reforma e criação de novas instituições capazes de atacar as condições estruturais de falência estatal.

A MINUSTAH representa, para o Haiti, o momento em que a ONU passa a compreender a necessidade de apoiar as autoridades locais na recuperação, o mais rápido possível, das instituições governamentais, da restauração do Estado de Direito, e nos esforços de revitalização da economia e reforma da segurança pública. Diferentemente do que ocorreu com as operações de paz dos anos 90, as Nações Unidas passam a considerar, a partir de 2004, como fundamental a tarefa de recuperar as capacidades do Estado em prover serviços públicos básicos à população.

Dessa forma, é a partir da Resolução 1608/2005, que o Governo de Transição do Haiti é conclamado a colocar fim na impunidade e iniciar as reformas necessárias à estabilização do país. A MINUSTAH passa, por determinação da ONU em 2007, a se engajar diretamente como *nation-builder* para garantir, sob a ótica da comunidade internacional, um ambiente político sustentável no futuro. Das reformas institucionais que se seguiram, destacamos as seguintes:

- a) **O Plano de Reforma da Polícia Nacional do Haiti**, lançado em 2006, consistia na capacitação e monitoramento de desempenho para promover boas práticas entre os policiais haitianos. O Plano tinha como objetivo principal preparar a polícia do Haiti para tomar a frente do combate contra as gangues e milícias políticas armadas, responsabilidade que cabia, até então, à MINUSTAH. A ausência do Estado de Direito favorecia a perpetuação estrutural da violência criminal; daí a necessidade urgente da reforma da Polícia Nacional do

¹³⁷ BOUSTROS-GHALI. An Agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. UN Doc. A/47/277 S/2411. “Preventive diplomacy is to avoid a crisis; post-conflict peace-building is to prevent a recurrence”. (...) “There is an obvious connection between democratic practices – such as the rule of law and transparency in decision-making – and the achievement of true peace and security in any new and stable political order. These elements of good governance need to be promoted at all levels of international and national political communities”

Haiti, como parte dos esforços que visavam garantir uma política criminal eficiente.

b) O Plano Nacional de Reforma do Judiciário objetivou modernizar a legislação criminal vigente, a partir da prestação de assessoria direta ao poder Legislativo do Haiti, além de apoiar a formação de magistrados, a expansão dos mecanismos de acesso a justiça, e a reestruturação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Destaca-se também a iniciativa pioneira da MINUSTAH em diminuir a superlotação das prisões, por meio do *National Prison Administration Plan*. Todas essas reformas tinham como objetivo contribuir para o funcionamento adequado do poder judiciário, viabilizando julgamentos justos, a adequada aplicação de sanções criminal e, conseqüentemente, a redução da violência, sobretudo a prática de vingança (auto-tutela) entre grupos rivais.

Com essas reformas, buscava-se legitimar o Estado como única entidade capaz de impor sanções e fazer aplicar o contrato social afirmando-se a supremacia do conceito basilar de Estado moderno-hobesianno, calcado no monopólio da força e da jurisdição em torno da figura do Estado, realidade até então ainda não presente no Haiti. Essas competências da MINUSTAH refletem o comprometimento da missão em garantir ao Estado haitiano a restauração da idéia de monopólio da força, como um dos princípios da estatalidade.

Como afirma Di Razza, “a MINUSTAH demonstrou sua vontade de antes de tudo desarmar e pacificar o combate político, mas também, de maneira significativa, reafirmar o monopólio da força do Estado detido pelas autoridades legítimas”¹³⁸. Essas autoridades, à época, eram a Polícia Nacional do Haiti e a própria MINUSTAH, que agiam em conjunto.

Além do engajamento direto nas reformas citadas acima, a MINUSTAH passou a promover consultoria direta aos Ministérios do governo do Haiti, com foco em atividades de *capacity building*, ou seja, prover tais órgãos de capacidade para formular, implementar e acompanhar políticas públicas.

¹³⁸ DI RAZZA, Namie. *Op. cit.*, p. 40.

Além de coordenar diretamente a implementação de reformas estratégicas, a ONU passa a promover a cooperação estratégica com o Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais e buscar “clarificar os papéis e responsabilidades para as necessidades mais importantes do *peacebuilding*”. A MINUSTAH compreende a necessidade de coordenar a ajuda das demais instituições, esforço de intercoordenação até então inédito no Haiti, que reforça a idéia-tese de que a reconstrução de democracia pavimenta o engajamento dos atores externos na reconstrução institucional (econômica, inclusive) dos Estados falidos.

3.4. O AMBIENTE PROPICIADO PELA MINUSTAH

Diante de um país extremamente pobre e considerado falido, não se pode deixar de analisar os impactos provocados por uma missão de paz, direta e indiretamente, em termos de governança democrática, desenvolvimento social e econômico. No caso do Haiti, a condição de falência estatal é um fator adicional que atrai a nossa atenção sobre qual o peso e influência da presença internacional na performance de macro-indicadores capazes de mensurar essas dimensões da vida do país.

A MINUSTAH responde não apenas pela execução direta de um conjunto de programas voltados à estabilização política, democratização e reforma das instituições, mas também cria um ambiente favorável às incursões dos programas de ajuda e cooperação internacional, ora com foco nos ajustes estruturais ora com foco no desenvolvimento econômico. A MINUSTAH atua como porta de entrada, ao seu turno, para a entrada e expansão de projetos de fomento econômico capitaneados por diferentes agências internacionais, em especial o Banco Mundial.

Com isso, pode-se identificar um caráter multidimensional da MINUSTAH, que claramente a diferencia das missões dos anos 90. Ao passo que seu caráter estruturante (e evidente, desde seu início) compreende as tarefas de estabilização política e promoção de segurança – das quais derivam os objetivos específicos de reorganização do monopólio da força em torno do Estado, o apoio à realização de eleições e a garantia dos direitos civis e liberdades políticas –, seu caráter funcional agrega as tarefas direta e indiretas de desenvolvimento social e econômico do Haiti.

Os esforços de reconstrução não são mais relegados a um segundo plano ou exclusivamente à esfera nacional, passando a integrar o núcleo-duro da própria missão de paz, cuja efetividade passará a depender também do esforço em dotar o governo local de capacidades para operar novas políticas públicas, manejar recursos e implementar políticas de estabilização e desenvolvimento econômico no médio e longo prazo.

Esse novo conceito multidimensional ao qual a MINUSTAH se associa - estabilidade política e envolvimento nas tarefas de reconstrução das estruturas sociais e econômicas do Haiti - é notado nos indicadores propostos pelo Secretário-Geral da ONU em 2008, no chamado *Plano de Consolidação* para o Haiti, que congrega avaliações sobre: (a) a extensão da autoridade estatal; (b) a construção de forças de segurança apropriadas; (c) o estabelecimento de um poder judiciário independente, e um

sistema penal com credibilidade; (d) o progresso notado no desenvolvimento sócio-econômico.

Segundo Gauthier e Moita, “desde 2004, a larga presença do sistema da ONU no Haiti permitiu o cumprimento de algumas tarefas básicas de governo, particularmente nos temas referentes à segurança, tanto através de uma massiva presença militar da MINUSTAH como também a partir de iniciativas que objetivaram criar infraestruturas básicas e fortalecer as habilidades do governo Préval”¹³⁹. Desde seu início, a MINUSTAH efetuou cerca de 800 prisões e desmantelou diversas gangues e redes do crime.

Veremos a seguir em que medida esses resultados contribuíram para a estabilidade do país.

3.4.1. EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE ESTABILIDADE POLÍTICA

Em relação às missões anteriores, a MINUSTAH figurou, conforme pontua Di Razza, como a “resposta mais completa, mais profunda e mais ambiciosa à crise”¹⁴⁰, apresentando características típicas das novas operações de paz *integradas* do século XXI.

Concorda-se que a MINUSTAH foi bem sucedida quanto aos seus propósitos iniciais de contenção da violência política, ao evitar no Haiti a eclosão de uma guerra civil. Além de agir contra as milícias e gangues responsáveis pela perpetração da violência, seja as de natureza puramente criminal ou aquela motivada por razões político-partidárias, garantiu a realização de eleições em 2005 e 2010.

Embora ao longo dos últimos anos tenha enfrentado acusações de parcialidade, tanto de grupos a favor quanto grupos contrários a Aristide, dificultando seu papel de mediadora num ambiente extremamente polarizado, já que qualquer gesto poderia ser interpretado como favorecedor de um dos lados, a MINUSTAH agiu contra todos os grupos considerados ilegais, qualquer que fosse a eventual vinculação partidária que eles pudessem ter.

Para avaliação detalhada da evolução da estabilidade política do Haiti durante a MINUSTAH, utilizamos os macroindicadores políticos do índice de governança do *Worldwide Policy Indicators* (WPI). Trata-se de um conjunto de indicadores

¹³⁹ AMÉLIE, Gauthier; MOITA, Madalena. *Op. cit.*, p. 5.

¹⁴⁰ DI RAZZA, Namie. *Op. cit.*, p. 14.

construídos por Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi¹⁴¹, baseados nas tradições e instituições por meio da qual a autoridade num país é exercida. Segundo os autores, isso incluiria três grandes categorias de indicadores. A descrição de cada indicador é citada na íntegra, da mesma forma como são referidas no *working paper* dos autores, preservando a metodologia original e facilitando a análise dos dados no período elencado.

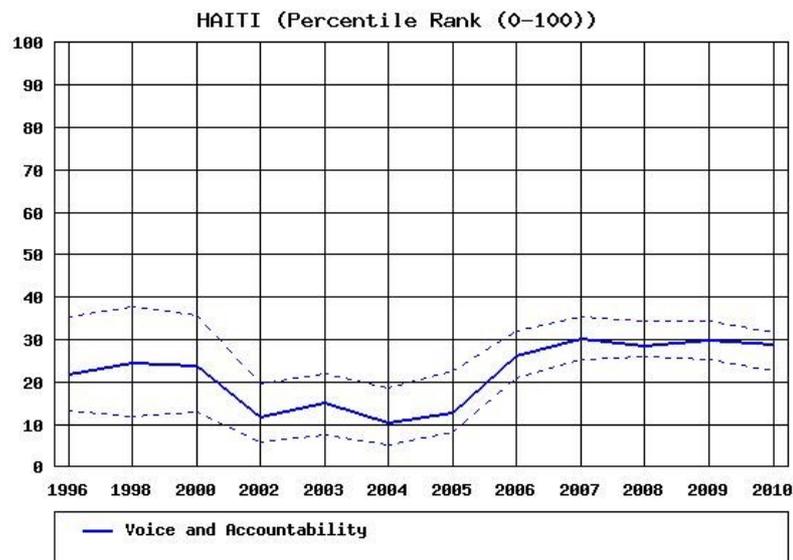
Os indicadores variam de “0” a “100”; quanto mais alto o valor, melhor a situação do país em relação à categoria analisada.

A primeira categoria refere-se ao processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, e reúne dois indicadores específicos:

“(a) **Voz e Accountability**, que captura as percepções da extensão a qual os cidadãos de um país são capazes de participar na seleção de seu governo, bem como a liberdade de expressão, a liberdade de associação, e a liberdade de imprensa;

(b) **Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo**, que congrega as percepções dos cenários possíveis em que o governo poderá ser desestabilizado ou derrubado por meios violentos ou inconstitucionais, incluindo violência política e terrorismo”.

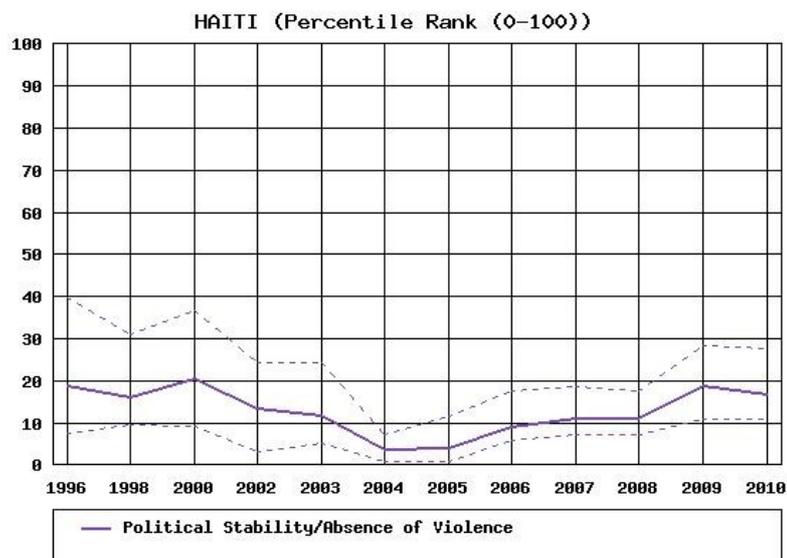
Figura 9: Índices do WPI sobre o Haiti, referentes à Voz e Accountability



Fonte: *World Policy Indicators*.

¹⁴¹ KAUFMAN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**. Policy Research Working Paper 543, september 2010.

Figura 10: Índices do WPI sobre o Haiti, referentes à Estabilidade Política/Ausência de Violência



Fonte: World Policy Indicators.

Dentro todos os índices da WPI, para o Haiti, os referentes a essa primeira categoria são os que mais evoluíram no período em que a MINUSTAH passa a atuar no país. Entre 2005 e 2007, houve o salto mais expressivo do índice referente à “voz e accountability”: de 10 para 30, conforme mostra a Figura 9.

Nesse mesmo período de referência em que há essa elevação, foram realizadas as eleições presidenciais de 2005. Ainda que adiada três vezes, o resultado foi reconhecido pelos principais candidatos e possibilitou a transição pacífica do poder para René Préval, que toma posse em 2006. O processo foi organizado com participação direta da MINUSTAH, conforme já observado anteriormente.

Verifica-se também que no período entre 1999 e 2003, que corresponde justamente ao interstício entre as missões da ONU dos anos 90 (1993-2000) e a MINUSTAH (2004 - dias atuais), ou seja, época em que não há presença de missões de paz das Nações Unidas, há um decréscimo significativo tanto no indicador referente à *estabilidade política/ausência de violência* (Figura 10) - de “20” no ano 2000 para “5” em 2004, o que representa uma queda de mais de 50% - quanto no índice referente à *voz e accountability*, que cai de “25” no ano 2000 para “10” em 2004.

Além disso, com base nos dados é possível averiguar que, no período da MINUSTAH, há uma elevação maior do índice referente à *voz e accountability* do que notada em relação ao índice correspondente à *estabilidade política/ausência de conflito*. Isso reflete que a Missão foi mais eficiente na promoção de garantias e liberdades

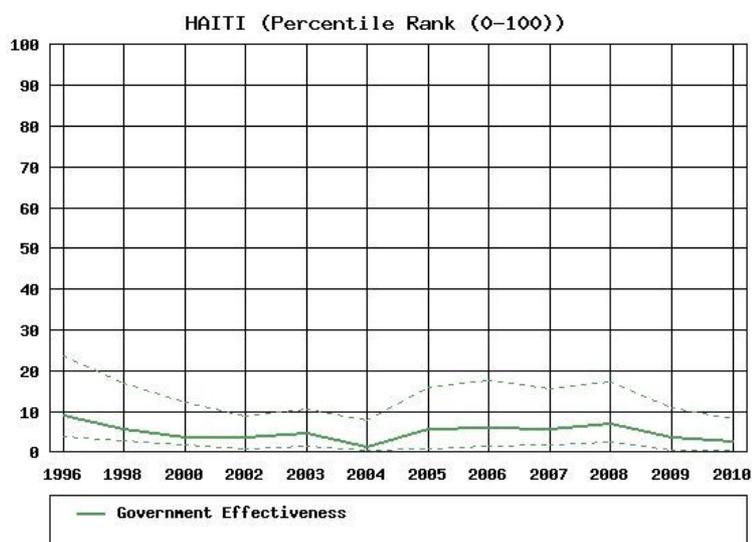
(voice) do que na diminuição e contenção cenário de violência haitiano, marcado, ainda nos primeiros anos da MINUSTAH, por conflitos entre as tropas internacionais e as milícias remanescentes.

A segunda categoria congrega indicadores capazes de monitorar a capacidade do governo em formular e implementar políticas com eficiência, e são as seguintes:

“(c) **Efetividade governamental**, que monitora as percepções da qualidade dos serviços públicos, dos funcionários públicos e seu grau de independência frente a pressões políticas, além de avaliar a qualidade da formulação de políticas públicas, bem como a qualidade de sua implementação, além da credibilidade do comprometimento governamental com tais políticas.

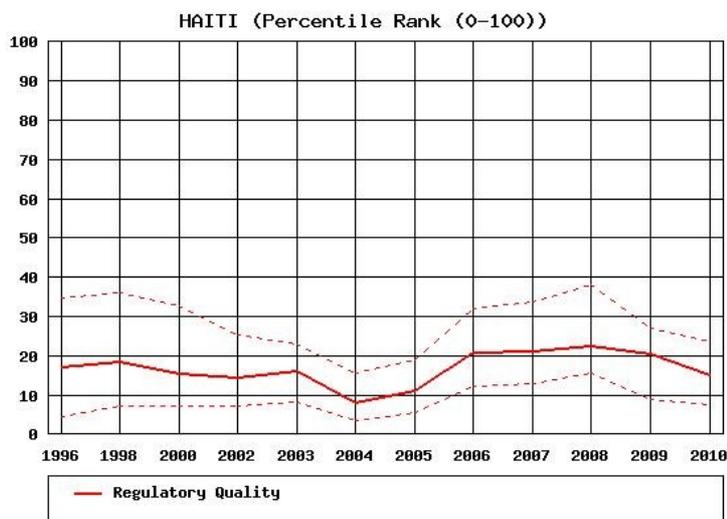
(d) **Qualidade regulatória**, capaz de capturar as percepções da habilidade do governo em formular e implementar *políticas sensatas* e regulamentos que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado”.

Figura 11: Índices do WPI sobre o Haiti, referentes à Efetividade Governamental



Fonte: World Policy Indicators.

Figura 12: Índices do WPI sobre o Haiti, referentes à Qualidade regulatória



Fonte: World Policy Indicators.

O interessante de se notar nessa categoria é que o índice referente à *efetividade governamental* (Figura 11) tem seu ápice no ano de 1996, sobressaindo-se, inclusive, a todo o período da MINUSTAH. Tal fato é reflexo dos programas de ajuste estrutural da década de 90, que propugnaram a redução da máquina governamental e do funcionalismo público, tendo seu ápice, como vimos anteriormente, justamente no período entre 1994-96.

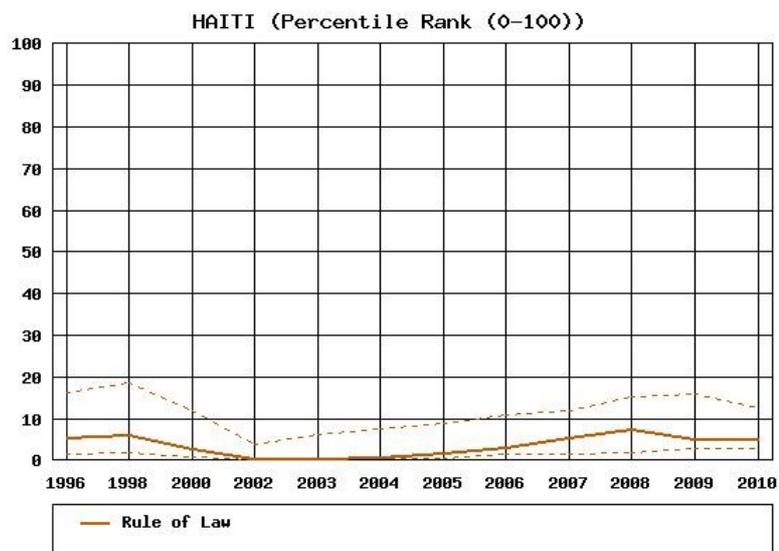
Por outro lado, o indicador que corresponde à *qualidade regulatória* (Figura 12) tem seu melhor desempenho em 2008, ano em que a MINUSTAH expande seus programas de cooperação e *capacity building* junto aos órgãos de governo do Haiti.

A terceira categoria reúne índices referentes ao respeito aos cidadãos e o estado das instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.

“(e) **Estado de Direito:** o indicador captura as percepções da extensão em que os atores tem confiança e respeitam as regras sociais, em especial a qualidade das regras que garantem o cumprimento dos contratos, os direitos de propriedade, a segurança pública (polícia), o trabalho dos tribunais, assim como a probabilidade de ocorrência de crimes e os índices de violência.

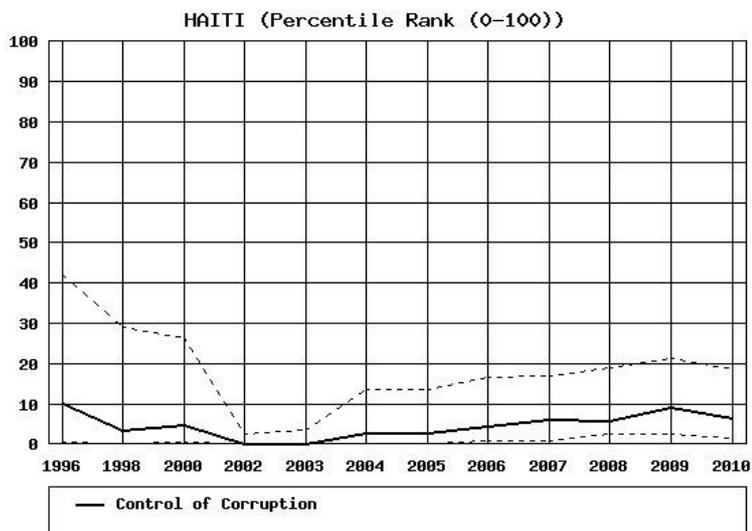
(f) **Controle da corrupção:** mensura a percepção da forma com que o exercício de poder é exercido com desvio de finalidade, em função de ganhos privados, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, além de detectar se há alguma forma de “captura” do Estado pelas elites ou setores privados.”

Figura 13: Índices do WPI sobre o Haiti, referentes ao Estado de Direito



Fonte: World Policy Indicators.

Figura 14: Índices do WPI sobre o Haiti, referentes ao Controle da Corrupção



Fonte: World Policy Indicators.

O índice referente ao *estado de direito* (Figura 13) chega ao nível “zero” entre 2002 e 2004, assim como o indicador referente ao combate à corrupção é “zero” entre 2002 e 2003, refletindo o crescente ambiente de instabilidade e caos institucional.

3.4.2. EVOLUÇÃO DOS INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS

Seymour Lipset recorda que “pesquisas realizadas ao final das décadas de 50-60 permitem observar uma relação direta entre a estabilidade democrática e os indicadores de riqueza nacional, meios de comunicação, industrialização e urbanização”¹⁴². A partir daí, pode-se verificar se essas pesquisas se aplicariam também no caso dos Estados falidos, como o Haiti.

Com base na análise dos dados disponíveis, verifica-se um paralelismo, a partir de 2004 na evolução dos índices de desenvolvimento econômico em relação aos indicadores de governança política. Essa evidência reforça a idéia de que a MINUSTAH, enquanto missão de paz e reconstrução da democracia, propicia no médio prazo um ambiente favorável à inserção dos programas de desenvolvimento das agências internacionais de fomento e, por conseguinte, da reconstrução do Haiti.

Dada a condição de Estado falido do Haiti, é alta a probabilidade de fatores externos, por menores que sejam, provocarem algum tipo de impacto na situação econômica do país. Essa premissa vale tanto para os fatores positivos quanto negativos. Neste ponto, consideramos exemplo de fator externo positivo a ajuda externa para o desenvolvimento, propiciada pelo Banco Mundial no período. Como fatores externos negativos, podem ser elencados os choques econômicos externos e os desastres naturais a que o país caribenho esteve sujeito.

Segundo Gauthier e Moita¹⁴³, choques externos não só demonstram a maior vulnerabilidade inerente dos Estados falidos, como também expõem a incapacidade deles em reagir a tais situações.

O Haiti foi duramente afetado pela alta dos preços dos alimentos e do petróleo em 2008, haja vista sua grande dependência na importação de combustível e alimentos. Além disso, a alta concentração de suas exportações, tanto em termos de pouca diversificação - basicamente, *commodities* e roupas - quanto em relação ao principal mercado comprador - os EUA, um dos países mais afetados pela crise financeira de 2008, destino de cerca de 75% das exportações do Haiti - contribuiu para o agravamento da crise do país. Esse contexto tornou mais difícil e longo o caminho para a saída de sua condição de falência estatal. Segundo Gauthier e Moita, “a economia pequena e não-

¹⁴² LIPSET, Seymour Martin. **El hombre político**. Cidade do México: Red Editorial Iberoamericana, 1997, pp. 48-58.

¹⁴³ AMÉLIE, Gauthier; MOITA, Madalena. *Op. cit.*, p. 3.

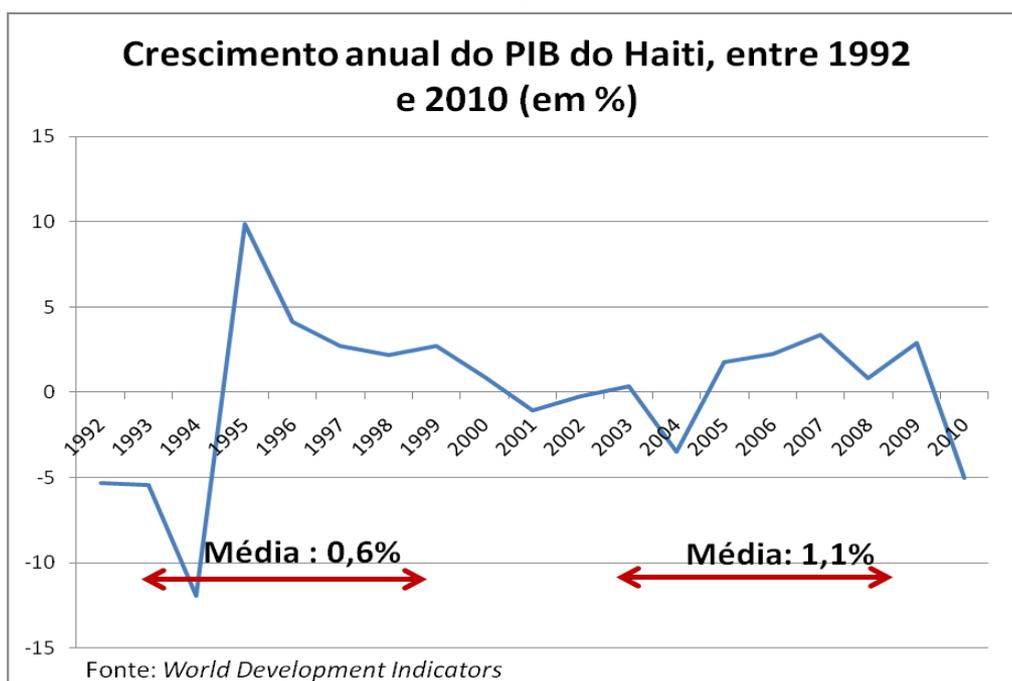
diversificada do Haiti, dependente do mercado externos e de importações estratégicas, significa que o governo tem pouco controle doméstico e pouquíssima resiliência em face de cada crise¹⁴⁴.

A aferição dos principais indicadores de desenvolvimento econômico contribui para compreender a medida do papel desempenhados por atores externos na reconstrução do país.

Entre 2003 – um ano antes do início da MINUSTAH – e 2009, o PIB do Haiti cresceu, em média, 1,1% (cabe destacar que entre 2007 e 2008 a economia do Haiti cresceu menos, impactada pela crise econômica mundial). Já em 1993, um ano antes da intervenção norte-americana no país, e por cinco anos, o PIB do Haiti cresceu em média 0,6%, quase metade do observado no período da MINUSTAH, se bem que também deve ser considerada a forte recessão ocorrida entre 1993 e 1994.

Em 2010, porém, o país entra numa profunda recessão em razão do terremoto, com o PIB diminuindo cerca de 5% em apenas um ano.

Figura 15:

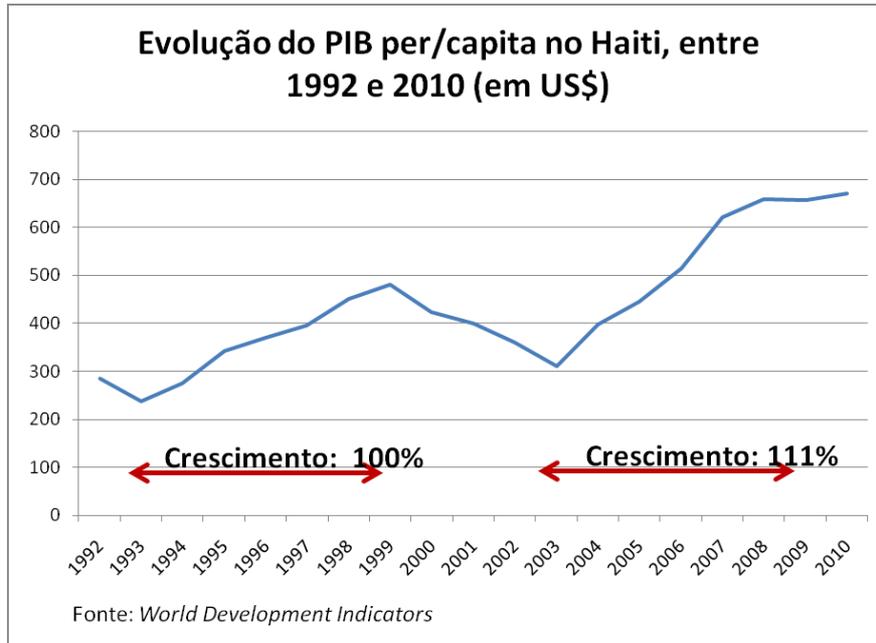


O percentual de evolução do PIB per/capita da população é semelhante em ambos os períodos: 100% e 111%, conforme mostra o gráfico abaixo. Isso nos leva a concluir que, embora o PIB tenha crescido quase que o dobro entre 2003 e 2009, não houve distribuição de renda equivalente.

¹⁴⁴ Moita, p. 4.

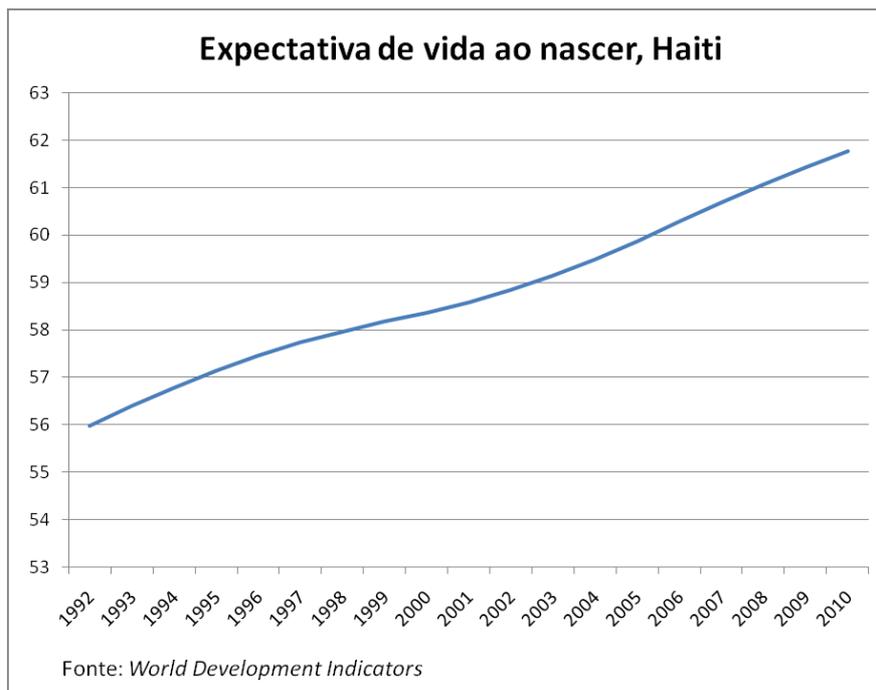
Nota-se, contudo, que no interstício anterior, entre 1998 e 2004, que coincide com a ausência das as forças da ONU no Haiti, vê-se um forte declínio na relação PIB per/capita no Haiti. Os indicadores econômicos do período podem ser um indício de que a instabilidade política também teria acarretado, à época, o empobrecimento da população.

Figura 16:



Verifica-se um incremento quase que constante das taxas de expectativa de vida ao nascer:

Figura 17:

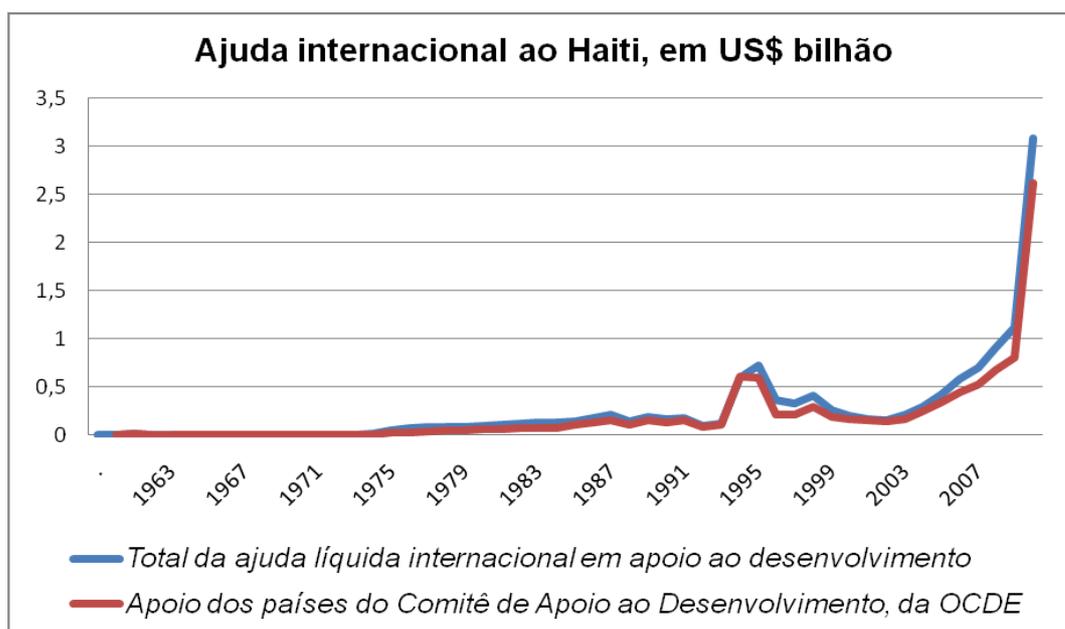


Esses resultados devem ser associados ao aumento expressivo da ajuda internacional no período e dos programas de desenvolvimento propiciados pela cooperação internacional que viabilizada pela presença da MINUSTAH. Além disso, devem ser associados à melhoria dos índices de governança, tratado anteriormente.

Com o desembarque da MINUSTAH, as Nações Unidas encorajam o governo de transição do Haiti a adotar um plano de médio prazo para reestruturação do país. Para tanto, é instituído o *Interim Cooperation Framework* (ICF), que concentraria projetos de desenvolvimento econômico e intermediaria a cooperação das autoridades do Haiti com a ONU e demais instituições financeiras internacionais. Para potencializar as ações do ICF, em julho de 2004 é realizada em Washington a Conferência Internacional de Doadores para o Haiti .

O Haiti, porém, é um país que há décadas recebe aportes consideráveis de doações internacionais. Elas não tiveram como consequência, porém, a melhoria dos índices de estabilidade política do país.

Figura 18



Fonte: World Development Indicators

O gráfico acima traz o retrospecto da ajuda internacional ao Haiti desde 1963. Nota-se que a maior parte das doações deriva dos países integrantes Comitê de Apoio ao Desenvolvimento da OCDE, que congrega Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, instituições da União Européia, Suíça, Alemanha, Dinamarca, Espanha, Finlândia,

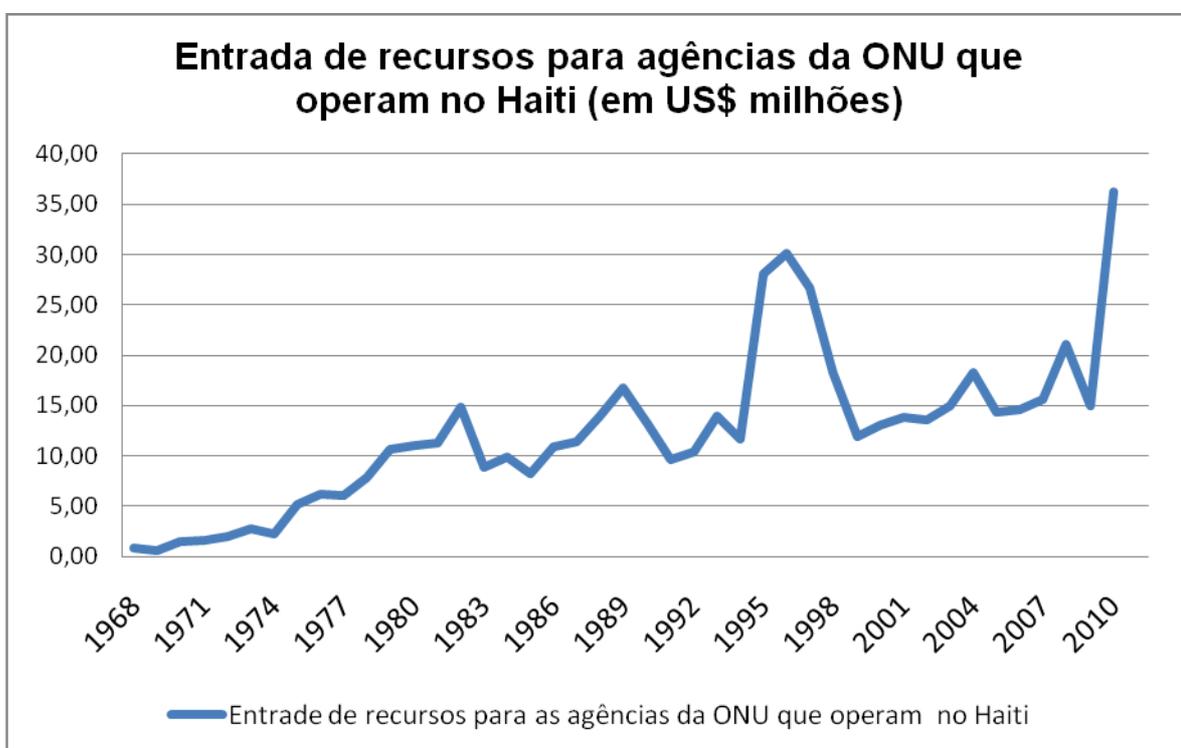
França, Reino Unido, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Coréia do Sul, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Suécia e Estados Unidos.

A ajuda internacional experimenta uma queda em 1991, período em que a junta militar governou e o Haiti sofreu duras sanções internacionais.

Em 2004, verifica-se a retomada das ajuda internacional com a MINUSTAH, e uma forte disparada a partir de 2010, em razão da constituição do Fundo de Ajuda à Reconstrução do Haiti.

Entre as categorias em destaque, estão os desembolsos das agências internacionais da ONU, conforme explicitado no gráfico abaixo.

Figura 19:



Fonte: World Development Indicators.

Os dados acima fazem referência ao desembolso das seguintes agências: UNAIDS (Programa das Nações Unidas para HIV/AIDS), UNICEF, (Fundo das Nações Unidas para a Criança) UNHCR (Agência das Nações Unidas para Refugiados), UNDP (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), UNECE (Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa), UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas), UNPBF (Fundo de Consolidação da Paz das Nações Unidas), UNTA (Programa Regular das Nações Unidas para Assistência Técnica) e WFP (Programa Mundial de Alimentos).

Durante a MINUSTAH, o *Interim Cooperation Framework* (ICF) passa a se coordenar com essas agências na promoção de projetos referentes aos direitos humanos, à DDR, e à educação, juventude e esporte.

Enquanto a MINUSTAH responde principalmente pela estabilização política do país com vistas a assegurar um ambiente propício às eleições, as agências da ONU passam a cooperar diretamente com o governo do Haiti, na execução da Estratégia Nacional para o Crescimento e Redução da Pobreza (*Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté* – DSNCRP).

Os esforços de reconstrução do Haiti passam a ser integrados, portanto, por uma estrutura de ação intercoordenada formada, de um lado, pela MINUSTAH, que se ocupa essencialmente da restauração da democracia e, de outro, pelas agências da ONU, que reconhecem, progressivamente, a associação entre *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebuilding*.

Outro ator de destaque no período da MINUSTAH e responsável por liderar uma série de projetos que tem como objetivo restabelecer o crescimento econômico do Haiti é o Banco Mundial, cujo papel nos anos 90 já foi objeto de análise anterior. Ver-se-á, contudo, que o perfil da ajuda dessa instituição se modifica a partir de 2004, em relação à quadra histórica anterior.

3.5. O APOIO DO BANCO MUNDIAL

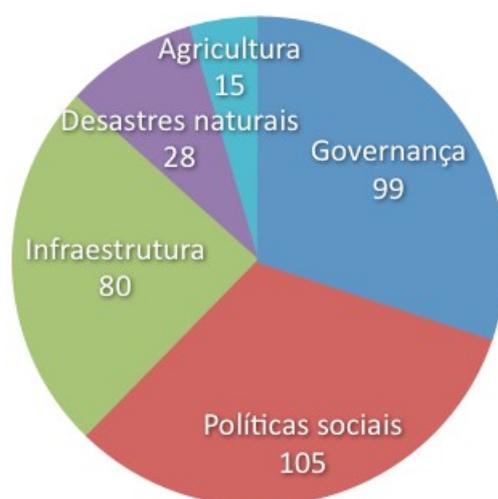
Após a experiência das políticas de ajuste estrutural promovida nos anos 90, a Resolução 1608/2005 do Conselho de Segurança da ONU conclama o Banco Mundial e o FMI a levar em consideração, para a formulação de suas novas políticas de ajuda, a questão da sustentabilidade da dívida do Haiti, membro ilustre da categoria de países endividados altamente pobres, os *Highly Indebeted Poor Countries (HIPC)*.

As linhas de apoio do Banco Mundial no período de ação da MINUSTAH, entre 2004 e 2010, antes do terremoto, somaram cerca de US\$ 327 milhões. Isso representa quase o triplo do apoio constituído pelo Banco Mundial para o Haiti no período anterior, entre 1994-2004.

Para compreender a natureza do apoio da instituição a partir de 2004, classificamos os diversos projetos incentivados pelo Banco Mundial no período conforme os propósitos que cada um se propunha a atingir. A partir daí, formulou-se o gráfico abaixo, esquematizado nos seguintes setores: a) governança; b) infraestrutura; c) defesa civil; d) agricultura; e) desastres naturais. Nota-se que essa última categoria não existia nas políticas de cooperação do Banco Mundial entre 1994 e 2003 no Haiti, conforme demonstra o gráfico da página 73. O investimento em agricultura, por sua vez, é reforçado em razão da alta mundial do preço de alimentos em 2008, que aprofundou a vulnerabilidade do Haiti, dependente da importação de comida.

Figura 20:

Apoio do Banco Mundial ao Haiti, por setor, entre 2004 e 2010. Em US\$



Fonte: Banco Mundial

Interessante notar que desde 2004 já havia a consciência da importância em se preparar o Haiti para a eventual ocorrência de desastres naturais. Os projetos do Banco Mundial destinados à prevenção de situações de emergência, reconstrução, e desenvolvimento de um sistema de prevenção e alerta somaram US\$ 12 milhões.

Entre esses projetos, destaca-se o “*Haiti Catastrophe Insurance*”, lançado em 2007, com o objetivo de financiar o custo de US\$ 9 mi referente à adesão do país ao *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)*, de modo a possibilitar seu acesso ao seguro contra catástrofes naturais como terremotos e furacões¹⁴⁵.

Observar-se, por outro lado, que o projeto detentor da maior carteira individual, em termos financeiros, insere-se na categoria “governança”. Trata-se do projeto “*Haiti Economic Governance Reform Operation*”, com orçamento inicial previsto de US\$ 61 milhões, lançado pelo Banco Mundial em 2005, com o objetivo de auxiliar o governo do Haiti a adotar políticas que viabilizassem a eficiência e transparência do gasto público, a partir do aperfeiçoamento dos chamados processos orçamentários. O programa foi lançado como parte da linha de crédito destinada a *Low Income Countries under Stress (LICUS)*, e teria, segundo o Banco Mundial, os seguintes objetivos:

“O *Economic Governance Reform Operation* apóia medidas nas seguintes áreas: administração fiscal, processos orçamentários e controle financeiro; compras governamentais; estratégia anti-corrupção; gestão de recursos humanos; eficiência e transparência na gestão de empresas públicas e manutenção de estradas; parcerias público-privadas e governança nos setores de saúde e educação; monitoramento de reforças de governança pela sociedade civil; e aprimoramento do sistema de informações públicas.”¹⁴⁶

Nesse ponto, cabe observar que o LICUS¹⁴⁷ foi concebido em 2001 como uma estratégia específica e consistente para países extremamente pobres, com instituições comprometidas e sérios problemas de governança; tais atributos traduzem o conceito de *Estado falido*, conforme visto anteriormente. Não é por menos que o LICUS tinha como

¹⁴⁵ Questionamos se, caso tal linha de financiamento já tivesse já sido desenvolvidas no período anterior, teríamos um aumento da capacidade de resposta do Haiti em relação ao terremoto de 2010 e, conseqüentemente, uma minimização dos danos causados pelo desastre.

¹⁴⁶ O *Haiti Economic Governance Reform Operation. Overview* está disponível no seguinte link: <http://www.worldbank.org/projects/P089873/haiti-economic-governance-reform-operation?lang=en>

¹⁴⁷ CARVALHO, Sonya. *Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress (LICUS). An Approach Paper*. World Bank, 2004.

propósito proporcionar ajuda internacional associada a programas de assistência técnica para reconstrução das capacidades estatais (*capacity-building programs*).

O fato do maior projeto da carteira do Banco Mundial estar ligado aos propósitos elencados denota dois axiomas que devemos reter:

1. A preocupação maior do Banco Mundial era com o fortalecimento das instituições e a promoção de *capacity-building* junto aos órgãos do governo.
2. O desenvolvimento econômico e social não é o foco primeiro do Banco Mundial. A instituição entende que, antes de incentivar políticas que visem o crescimento econômico, é preciso fortalecer instituições.

Em 2007, porém, a segunda operação de reforma da governança econômica do Haiti teve como foco o combate à pobreza, refletindo a tese de que não bastariam apenas reformas nas estruturas das instituições: era preciso garantir resultados que efetivamente impactasse na melhoria de vida da população e elevação dos padrões de qualidade de vida.

O *Second Economic Governance Reform Operation* (EGRO II) emerge associado à Estratégia Nacional para o Crescimento e Redução da Pobreza do país¹⁴⁸, cujo escopo central concebia o desenvolvimento econômico acelerado como o principal meio para combater a pobreza. Note-se que a Resolução 1840/2008 do Conselho de Segurança da ONU convoca a comunidade internacional a financiar diretamente a referida *Estratégia Nacional*.

O Banco Mundial passa a compreender, progressivamente, a necessidade em se adotar políticas econômicas anticíclicas para o Haiti, calcadas no crescimento econômico e no combate à pobreza, a partir de investimentos sociais. Os *policymakers* pareciam ter compreendido de que o Haiti precisava dar um passe além em relação às políticas de ajuste estrutural concebidas na década anterior:

“A estratégia do EGRO II é baseada em três pilares: (i) acelerar o crescimento e manter a estabilidade macroeconômica; (ii) aprimorar o desenvolvimento humano com foco no fortalecimento de setores sociais para aumentar o entrega de serviços sociais básicos e (iii) aumentar a governança democrática e econômica, particularmente

¹⁴⁸ “A República do Haiti, frente à gravidade das conseqüências da pobreza e das desigualdades sociais catalogadas, comprometeu-se a tomar para si o desafio de pesquisar, através de um processo participativo e inclusivo de todos os atores de diferentes setores da população, a melhor estratégia nacional para um crescimento sustentável e para uma redução substancial da pobreza”. (RÉPUBLIQUE D’HAÏTI. **Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté**. Novembre, 2007).

através do melhoramento do sistema de justiça e da segurança pública. A intenção do Banco será abrir uma janela de oportunidades para: (i) aprofundar e estender a rede de assistência social; (ii) alocar subsídios com precisão; (iii) prover linha de crédito para agricultores, especialmente os mais pobres; (iv) iniciar um diálogo para melhor ação coordenada na ilha (Haiti-República Dominicana); e (v) desenhar e implementar mecanismos de segura que protejam o país na eventualidade de uma elevação nos preços dos alimentos.”¹⁴⁹

¹⁴⁹Haiti Economic Governance Reform Operation II. Overview. 2007. Disponível em: <http://www.worldbank.org/projects/P100564/haiti-economic-governance-reform-operation-ii?lang=en>

3.6. O PÓS-TERREMOTO: O PLANO DE AÇÃO PARA A RECONSTRUÇÃO DO HAITI

O terremoto mais devastador de sua história afetou diretamente, segundo estimativas das Nações Unidas, cerca de 3 milhões de pessoas haitianas, deixando 1,5 milhão de pessoas desabrigadas e um total de 220 mil mortos.

No suceder do terremoto, o governo do Haiti, juntamente com o Banco Mundial, Nações Unidas, representantes do G11 e da União Européia, formulam o Plano para a Reconstrução Nacional do Haiti, que estabeleceu como objetivo primordial, a partir do dimensionamento dos danos causados em vida humana e à infraestrutura do país, “desenhar as fundações necessárias a um novo recomeço nos esforços de desenvolvimento do país, bem como para reconstruir as áreas afetadas e contribuir para a estratégia de desenvolvimento a longo prazo”¹⁵⁰, conforme posicionaria à comunidade internacional o primeiro-ministro do Haiti, Jean Max Bellerive.

Em março de 2010, na Conferência Internacional de doadores para o Haiti – também chamada de *Towards a New Future for Haiti* – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as Nações Unidas e o Banco Mundial decidem pela criação do Fundo para a Reconstrução do Haiti. Trata-se da primeira articulação unificada, na história do Haiti, com o propósito de coordenar a aplicação de recursos para assegurar a reconstrução do país. Segundo Benedict Mander, “o Fundo foi criado para alocar recursos de maneira eficiente para suprir prioridades deixadas de lado por contribuintes bilaterais”¹⁵¹.

Ao Fundo caberia direcionar e alocar recursos com base nas avaliações e demandas apontadas pelo governo do Haiti e pelo Comitê Interino de Recuperação do Haiti, o *Interim Haiti Recovery Commission*, integrado por Bill Clinton e Jean-Max Bellerive e ao qual a ONU passou a prestar apoio técnico. A Comissão de Recuperação do Haiti, ao lado do Fundo de Reconstrução do Haiti, tornam-se os protagonistas da reconstrução de longo e médio prazo do Haiti.

O contexto pós-terremoto permite distinguir, na prática, os esforços de recuperação da empreitada de reconstrução e desenvolvimento. A **recuperação** é

¹⁵⁰ BELLERIVE, Jean Max. **Foreword to the Action Plan for National Recovery and Development of Haiti**. Haiti, march 2010.

¹⁵¹ MENDER, Benedict. Fund in struggle to propel Haitian rebuilding. In.: **Financial Times**, 23 July, 2011.

instrumentalizada pelo conjunto do apoio humanitário de emergência e, no caso do Haiti, foi viabilizada tendo à frente: 1) as agências da ONU, que prestaram assistência direta na realocação de habitações e remoção de destroços após o terremoto; 2) a MINUSTAH, responsável pelo apoio logístico e de engenharia para atendimento das demandas urgentes do país após o terremoto, como a realocação de refugiados. A Resolução 2012/2011 e os relatórios do Secretário-Geral da ONU destacam que as responsabilidades de **recuperação** são temporárias e recomenda que sejam titularizadas, no médio prazo, pelo próprio governo do Haiti, na medida em que as capacidades do Estado aumentarem.

No final de 2010, as resoluções 1927 e 1944 do Conselho de Segurança avaliam que houve uma relativa melhora da situação de segurança no Haiti, permitindo uma diminuição parcial dos contingentes de militares e policiais civis, enviados para reforçar a MINUSTAH no dia seguinte ao terremoto.

Em relação aos recursos prometidos, porém, dos US\$ 4,6 bi previstos quando da criação do Fundo, menos de US\$ 2 bi foram efetivamente repassados pela comunidade internacional. Segundo Josef Leiman¹⁵², a frustração na arrecadação dos recursos se deve ao fato de que os doadores sentiram falta “de um governo cujas políticas eles poderiam entender”, insatisfeitos com a eleição de Martelly para a Presidência. Tal situação é mais um indício de que os doadores internacionais só efetivam, de fato, a ajuda internacional, sob a condição de que o regime ou governo beneficiado emitisse sinais de que garantiria a boa aplicação dos recursos e o fortalecimento de suas capacidades de governo.

Contudo, embora tenham sido frustrados os valores prometidos pelos países doadores, do total de recursos disponíveis, o Fundo já empenhou, em seu primeiro ano de existência, cerca de 71%, demonstrando ser um eficiente intermediador e alocar de recursos. As primeiras ações apoiadas pelo Fundo tiveram como propósito a remoção de destroços e a financiamento de projetos de habitação.

No entanto, dois anos após o terremoto, mais de 500 mil haitianos ainda vivem em campos de refugiados no entorno de *Port-au-Prince*, a taxa de desemprego na capital é de 70% e, em todo país, 8 milhões de habitantes continuam sem eletricidade.¹⁵³

¹⁵² KENNARD, Matt. Haiti struggles to rebuild. In: **Financial Times**, January 11, 2012.

¹⁵³ *Idem*.

A Oxfam – *Oxford Committee* for Famine Relief – alerta que não só os doadores internacionais deixaram de cumprir com suas promessas milionárias de aporte¹⁵⁴, como também o governo do Haiti tem falhado em cumprir o plano de reconstrução e desenvolvimento previstos. O relatório da organização aponta que ainda há muito a ser feito para que sejam supridas as necessidades de longo prazo do povo haitiano, como habitação, emprego e serviços públicos básicos¹⁵⁵.

Quando Michel Martelly foi eleito presidente, em 20 de março de 2011, alimentou-se na comunidade internacional a expectativa de que se criasse um novo tipo de relação com doadores internacionais para a reconstrução do país, baseada num melhor gerenciamento dos recursos. É o que expressa o próprio Martelly, ao anunciar suas intenções como Presidente recém-eleito do Haiti, em 2011:

“Cada centavo será administrado da forma mais eficiente e transparente possível para que possamos atingir os objetivos desejados. Em troca, eu espero que os compromissos assumidos em relação ao povo do Haiti se materializem em ações concretas (...) Quase tudo ainda está por ser feito, apesar dos esforços já feitos tanto pelo governo anterior e pela comunidade internacional. O esforço de reconstrução precisa ser mais efetivo e deve ser implementado num ritmo mais dinâmico”¹⁵⁶

Entretanto, as eleições que elegeram Michel Martelly – primeiro presidente após o terremoto de 2010 – também elegeram uma maioria parlamentar de oposição ao governo, criando condições difíceis¹⁵⁷ para o novo presidente formar seu governo, bloqueando as indicações de seu primeiro-ministro e atrasando, por conseguinte, a formação das equipes de gestores encarregadas do Plano de Recuperação pós-terremoto, necessidade primordial do país.

¹⁵⁴ É ilustrativa a declaração de Reginald Boluos, líder empresarial do Haiti, sobre a ajuda internacional: “A comunidade internacional foi extraordinária na coordenação da resposta humanitária depois do terremoto, mas ela tem sido muito devagar na assistência para o desenvolvimento. Nós precisamos que a comunidade internacional *stop talking the talk and start walking the walk*” (In.: MANDER, Benedict. Winner of Haiti poll faces daunting tasks. In: **Financial Times**, november 25, 2010.).

¹⁵⁵ MANDER, Benedict. Oxfam laments lack of progress in Haiti. In: **Financial Times**, january 10, 2012.

¹⁵⁶ MARTELLY, Michel. **Haiti Reconstruction Fund: first annual progress report: 2010/2011**. Message from President Michel Martelly, p. 1.

¹⁵⁷ “Limitado por um Congresso controlado pelo Partido do seu antecessor René Préval, Martelly também será observado de perto pela comunidade internacional, que prometeu cerca de US\$ 10 bi em ajuda para a reconstrução do Haiti” (In.: MANDER, Benedict. Haiti president-elect faces tough challenges. **Financial Times**, april 6, 2011).

No que se refere à ajuda humanitária propriamente dita, segundo Pierre Buteau¹⁵⁸, o terremoto de 2010 contribuiu para provar que “o *humanitário* tornou-se um *savoir-faire* especializado onde milhares de especialistas são formados num laboratório de catástrofes naturais”. A ajuda humanitária viria, segundo o autor, com seu próprio esquema de intervenção, com estruturas de coordenação e rede de especialistas prontas para assegurar a transferência de conhecimento *in locu* a cada nova catástrofe.

Na mesma linha crítica, o ex-representante da OEA no Haiti, Ricardo Seitenfus¹⁵⁹ - que desempenhou por mais de 5 anos a função de representante especial dessa Organização no Haiti-, afirma em entrevista ao jornal suíço *Le Temps* que o Haiti “oferece um campo livre a todo o tipo de experiência humanitária. É inaceitável, do ponto de vista moral, considerar o Haiti como um laboratório”.

Para Kozul-Wright, Fornunato e Paunovic¹⁶⁰, o choque sofrido pelo Haiti em 2010 colocou o país numa situação da qual muito dificilmente sairá sem um “fresh start” liderado não apenas por suas elites mas também pela comunidade internacional.

Para eles, porém, a saída definitiva do Haiti ocorrerá quando o país não mais depender da ajuda internacional e passar a mobilizar seus recursos naturais para encontrar o caminho do desenvolvimento. Segundo eles, o Haiti precisa buscar “ir além do consenso neoliberal que dominou sua política desde a queda do regime Duvalier, adotar políticas de criação de empregos, diversificar suas atividades econômicas, e reparar um contrato social que se encontra perigosamente sob tensão”¹⁶¹.

¹⁵⁸ BUTEAU, Pierre; SAINT-ÉLOI, Rodney; TROUILLOT, Lyonel.

¹⁵⁹ SEITENFUS, Ricardo. Haiti est la preuve de l'échec de l'aide internationale: In.: **Le Temps**, 20 décembre 2010.

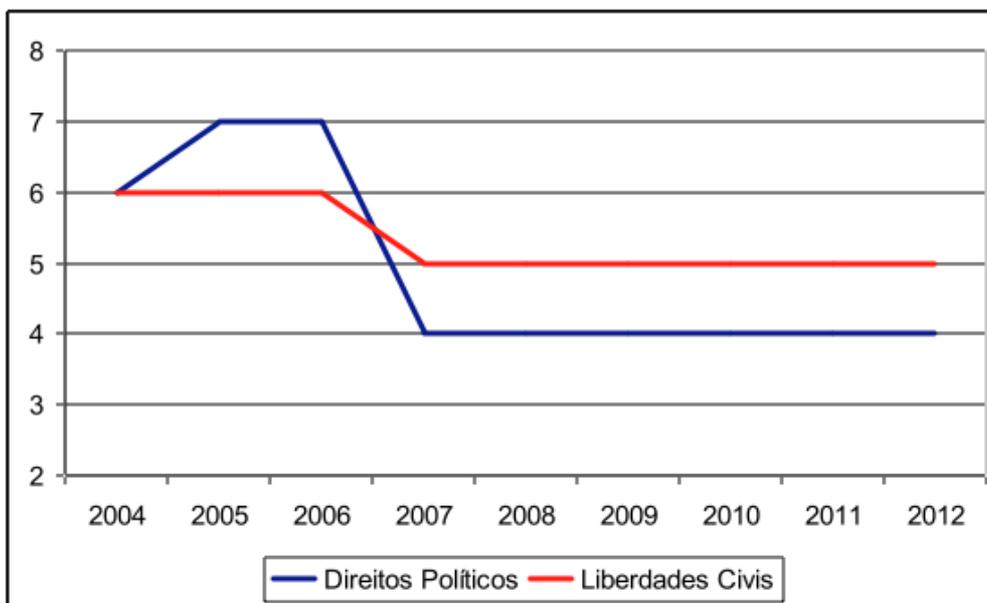
¹⁶⁰ KOZUL-WRIGHT, Richard; FORTUNATO, Piergiuseppe; PAUNOVIC, Igor. *Op. cit.*, p. 14.

¹⁶¹ *Idem.*

3.7. OS ÍNDICES DA FREEDOM HOUSE NO PERÍODO DA MINUSTAH

Assim como fizemos em relação à década de 90, também utilizaremos os índices da *Freedom House* para avaliar a evolução do quadro de liberdades no Haiti durante a MINUSTAH, conforme o gráfico abaixo.

Figura 21: Índices da *Freedom House* para o Haiti durante a presença da MINUSTAH (2004-dias atuais)



Fonte: *Freedom House*.

Em 2004, a restauração da ordem no Haiti pela MINUSTAH, não garantiu de maneira concomitante, num primeiro momento, a melhora dos índices de liberdade e direitos civis. Muito pelo contrário, em relação aos direitos políticos, percebe-se entre 2005 e 2006 uma piora de seu índice nos primeiros anos da missão.

Apenas a partir de 2007 o país resgata o *status* de *parcialmente livre*, segundo as medições da *Freedom House*, mantendo-se neste patamar até hoje.

Fukuyama caracteriza essa dissociação da restauração da ordem em relação à promoção da liberdade como um dos *trade-offs* existentes entre o *state-building* e a promoção de democracia:

“Com objetivo central da agenda de *state-building* está a criação de um governo que tenha o monopólio legítimo da força e seja capaz de aplicar a lei em todo seu território. Isso explica porque o *state-building* sempre começa com a criação de forças policiais e militares ou na conversão das agências do antigo regime em novas. A

promoção da democracia liberal, por outro lado, envolve a criação de *constraints* nesse mesmo poder, limitado pelo Estado de direito, e ao fim sujeito ao *accountability* e consentimento da população”¹⁶² (“Stateness”, p. 87)

Embora a agenda de nation-building anteceda a democratização - não há democracia sem Estado - no médio prazo elas devem se tornar complementares. Se a primeira se sobressai sobre a segunda, há o risco, segundo Fukuyama, de prevalecer o autoritarismo. Uma democratização prematura, por outro lado, pode levar a reforçar à prevalência de grupos já habituados com o poder. Segundo Fukuyama, “antes de existir democracia, é preciso existir um Estado, mas para seja legítimo e durável, esse Estado deve ser democrático” (idem).

Interessante também verificar das subcategorias¹⁶³ de cada um dos indicadores da *Freedom House*, as que apresentaram a menor nota em 2005 - ano de pior desempenho dos índices no período da MINUSTAH – foram as referentes ao “funcionamento do governo” (nota zero, categoria *direitos políticos*) e ao “Estado de Direito (nota zero, categoria *liberdades civis*).

Em 2007, ano em que os indicadores da *Freedom House* iniciam a série de melhor desempenho, durante a MINUSTAH, as subcategorias que tiveram nota máxima (dez) foram as referentes ao “pluralismo político e participação” (categoria *direitos políticos*) e a referente à “liberdade de expressão e crença” (categoria *liberdade civis*).

Com base nesses dados e nas análises anteriores, é possível concluir o seguinte sobre o papel da MINUSTAH e dos demais atores externos atuantes desde 2004 no Haiti:

1. A MINUSTAH representa uma mudança em relação às operações militares do ano 90, já que passa a focalizar seus esforços não apenas na restauração da ordem via operação militar, mas sobretudo por identificar que o sucesso da missão do Haiti só seria alcançado a partir do engajamento da missão na resolução dos problemas

¹⁶² FUKUYAMA, Francis. “**Stateness**” first: building democracy after conflict. *Op. cit.*, p. 87.

¹⁶³ O indicador *direitos políticos*, da *Freedom House*, é desdobrado em três subcategorias: (a) processo eleitoral; (b) pluralismo político e participação; (c) funcionamento do governo. O indicador *liberdades civis* é, por sua vez, desdobrado em quatro subcategorias: (d) liberdade de expressão e de crença; (e) associação e direitos organizacionais; (f) Estado de Direito; (g) autonomia pessoal e direitos individuais. Ao contrário do índice da categoria, que varia de 1 a 7, e é inverso (ou seja, quanto maior, menor a situação do país), os valores das subcategorias variam de 0 a 10 e, quanto maior a nota, mais positivo é o indicador.

estruturantes do país. Sobre o novo perfil das operações de paz no século XXI, é ilustrativa a afirmação de Fukuyama: “Embora o poder militar convencional tenha sido suficiente para algum propósito (...) os problemas estruturantes causados por Estados falidos ou por uma governança fraca podem apenas ser resolvidos com base em esforços de longo prazo capitaneado por potências externas, para reconstruir instituições estatais que lhes sejam próprias”¹⁶⁴

2. A missão reconhece a necessidade de reabilitar as funções básicas de governança do Estado (*capacity-building*) para contribuir com a reconstrução da democracia no país, o que explica o envolvimento direto do MINUSTAH na promoção de reformas institucionais. É preciso reconstruir o Estado antes de realizar a transição completa para a democracia.

3. A concepção de desenvolvimento econômico vigente a partir de 2004, tanto no seio da MINUSTAH quanto nos demais atores externos envolvidos, é calcada no crescimento econômico, reconhecendo a importância do gasto público¹⁶⁵ para atingir tal objetivos. Os programas articulados no âmbito da MINUSTAH passam a se preocupar com a erradicação da pobreza no país.

¹⁶⁴ FUKUYAMA, Francis. **Nation-building: beyond Afghanistan and Iraq**. *Op. cit.*, p. 2.

¹⁶⁵ O Banco Mundial reconhece a importância do gasto público para o crescimento da economia. “ Desde que o EGRO II foi aprovado, o desempenho econômico melhorou. O PIB cresceu 3,2% em 2007, ajudado pela estabilidade macroeconômica e ajuda internacional. O crescimento foi ocasionado por um aumento do consumo, que se beneficiou de um ambiente mais estável e das remessas externas. O investimento público também contribuiu para o crescimento” (Haiti Economic Governance Reform Operation II. Overview. 2007. Disponível em: <http://www.worldbank.org/projects/P100564/haiti-economic-governance-reform-operation-ii?lang=en>).

CONCLUSÕES

As avaliações empíricas e revisão de literatura do estudo de caso do Haiti permitem constatar a realização naquele país das duas dimensões do *nation-building*: a recuperação e estabilização, de um lado, e o desenvolvimento de instituições políticas e econômicas, de outro. No caso do Haiti, embora cada dimensão tenha se manifestado de forma particular em cada período estudado, ambas pavimentam, conjuntamente, o caminho para a reconstrução da democracia no Haiti.

O estudo de caso do Haiti demonstra que Estados falidos são incapazes de sustentar por si só o processo de democratização, porque o monopólio legítimo da força em torno do Estado e a capacidade institucional em prover serviços públicos são pilares essenciais para permitir a construção da democracia. Nesse sentido, a ajuda externa é fundamental para que eles sejam, antes de tudo, reabilitados.

Nesta seção, sintetizamos nos seguintes tópicos, de maneira conclusiva, os debates dos capítulos anteriores, para compreender de que maneira se estruturou a interação entre o *nation-building* e a reconstrução da democracia durante as missões da ONU no Haiti entre 1993 e 2000 e a MINUSTAH, a partir de 2004.

a) O *nation-building* como estabilização e desenvolvimento político.

Tanto as missões de paz da ONU dos anos 90 quanto a MINUSTAH, a partir de 2004, contribuíram decisivamente para estabilização do Haiti, realizando um dos preceitos do *nation-building*: a retomada do monopólio da força legítima em torno do Estado. Essa conclusão fica evidente quando observados os macroindicadores do *World Policy Indicators* (pp. 93-97): eles são mais positivos quando há presença internacional no Haiti (1994-2000) e entre (2004-atualidade). Por outro lado, esses índices sofrem uma degradação quando estão ausentes as missões da ONU: essa queda é notadamente percebida nos período entre 1999 e 2003, que corresponde justamente ao interstício entre as missões da ONU dos anos 90 (1993-2000) e a MINUSTAH. Nota-se um decréscimo significativo tanto no indicador referente à “*estabilidade política/ausência de violência*” quanto o correspondente à “*voz e accountability*”, concluindo-se que:

1. As missões de paz da ONU no Haiti foram capazes de promover um ambiente mais cooperativo entre os atores internos, viabilizando as eleições de Préval, em 1995,

de Aristide em 2001, de Préval novamente em 2006, e de Martelly em 2010, a qual caracterizou a primeira transição pacífica entre um presidente democraticamente eleito e outro também democraticamente eleito, mas de oposição;

2. Os atores externos, quando em campo, percebem o fato de que não é possível reconstruir a democracia sem que se promovam reformas institucionais capazes de atacar as vulnerabilidades do Haiti e sua condição de falência estatal. Reconstruir o Estado precede, portanto, a restauração do processo democrático. Daí o engajamento direto da MINUSTAH na promoção da reconciliação nacional e reformas institucionais.

3. A reconstrução do Estado em sua expressão mais *weshphaliana*, ou seja, a recuperação do monopólio da forma legítima em torno do Estado, dá-se através da reforma e fortalecimento do exército haitiano e, sobretudo, da polícia nacional do país.

b) O *nation-building* como desenvolvimento econômico.

Em cada período analisados, há uma espécie de agenda específica de desenvolvimento econômico em curso, a saber:

1. Durante os anos 90, o desenvolvimento econômico significa a construção de instituições fiscais e orçamentárias estáveis para o Haiti, associadas às exigências de ajuste fiscal e controle da inflação.

2. A partir de 2004, o desenvolvimento econômico se traduz na forma de crescimento econômico e políticas de combate à pobreza.

Essa diferença na concepção de desenvolvimento reflete uma das constatações do relatório *Principles for Good International Engagement*¹⁶⁶: “podem haver tensões e *trade-offs* entre os objetivos do *nation-building*, sobretudo no curto prazo; (...) por exemplo, objetivos internacionais em alguns estados frágeis podem focar no *peacebuilding* no curso prazo, como passo necessário para construir as fundações para que o país atinja os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no longo-prazo”.

Há uma lógica seqüencial nesse *trade-off*: nos anos 90, protege-se o país contra as vulnerabilidades externas, provendo o país de um sistema fiscal capaz de arrecadar, e exigindo-se como contrapartida o equilíbrio das contas públicas. Ainda que não tenha

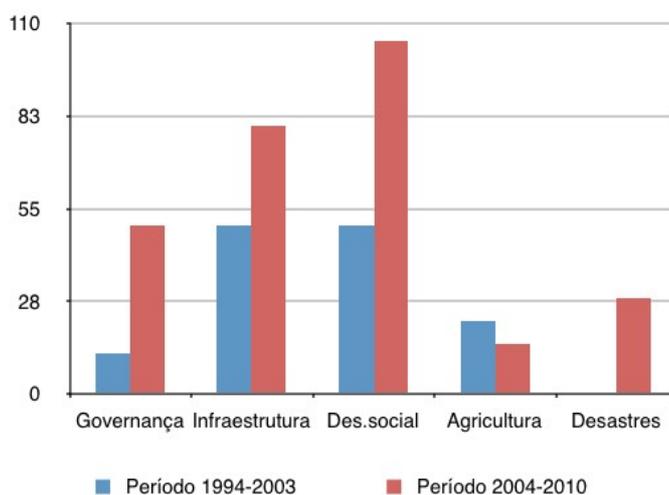
¹⁶⁶ OCDE, Development Assistance Committee. **Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations**, abril 2007.

provocado o crescimento econômico imediato, essas políticas prepararam o terreno (provendo sustentabilidade) para que na década seguinte (a partir de 2004, especialmente), o Haiti passasse a receber maior volume de ajuda internacional voltada ao crescimento econômico e combate à pobreza.

Nota-se que a partir da MINUSTAH, cria-se um ambiente mais propício à ajuda internacional do que o existente nos anos 90. As variáveis externas que atuam como polarizadoras da estabilidade política e da democratização também pavimentam a entrada de instituições financeiras multilaterais – notadamente Banco Mundial e FMI, que passam a atuar na reconstrução do país a partir da promoção de uma série de programas econômicos de estímulo ao crescimento. O gráfico abaixo, que compara, em ambos os períodos, a ajuda do Banco Mundial (principal fomentador de políticas de ajuda e desenvolvimento) mostra como os aportes a partir de 2004 foram muito maiores que o período anterior.

Figura 23:

**Apoio do Banco Mundial ao Haiti, por setor.
Comparação de duas séries históricas. Em US\$**



Fonte: Banco Mundial

c) Há uma diferença de perfil entre as missões dos anos 90 e a MINUSTAH

A MINUSTAH representa, em relação às missões da ONU nos anos 90, três tipos de mudança: a) a natureza do desenvolvimento promovido (político e econômico) é diferente da que vigorava nos anos 90; b) há um maior ambiente de cooperação entre os diversos atores externos presentes no Haiti; c) há um ambiente mais propício para a ajuda internacional (maior fluxo de recursos).

A partir de 2004, os atores externos compreendem a importância primordial do desenvolvimento de instituições políticas e econômicas para atacar as causas estruturais da falência estatal. O *nation-building* dirige seu peso mais em função do desenvolvimento do que da *recuperação do país*, mais presente nos anos 90. Esse fenômeno é perceptível quando observamos a natureza dos programas e estratégias empreendidos a partir de 2004, relacionados na tabela abaixo:

PERÍODO	PROGRAMA	ATOR	OBJETIVO
1994-2003	Emergency Economic Recovery Plan - EERP Enhanced Structural Adjustment Facility - ESAF	FMI	Ajuste fiscal
	Second Economic Recovery Credit (2008)	BIRD	Ajuste fiscal
2004-2010	Interim Cooperation Framework (ICF)	ONU	Políticas sociais e DDR
	Economic Governance Reform Operation /EGRO I (2005)	BIRD	Ajuste Fiscal
	National Strategy for Growth and Poverty Reduction Paper	ONU, Gov. do Haiti	Des.e combate à pobreza
	Programa de Assistência Social	Gov. Haiti	Assistência social imediata
	Second Economic Governance Reform Operation/EGRO II (2007)	BIRD	Des. Econômico e Combate à Pobreza
	Plano de Consolidação para o Haiti	ONU	Desenvolvimento Econômico
2010-2012	Fundo para Reconstrução do Haiti (2010)	BIRD, FMI, BID	Recuperação/ Reconstrução
	Plano para Reconstrução do Haiti (2010)	Gov. do Haiti	Reconstrução

Além disso, nota-se também que a MINUSTAH representa maior coordenação entre os atores externos, promovendo em campo um diálogo permanente com a OEA, CARICOM, e com as autoridades haitianas e desenhando com esses atores uma estratégia de desenvolvimento no longo prazo para o país. Ao contrário, nos anos 90 não há preocupação das missões em promover o diálogo interinstitucional para implementação conjunta de programas pela reconstrução do Haiti, predominando a difusão de papéis e falta de coordenação. A partir de 2004, a MINUSTAH adquire um papel importante de articuladora junto ao Banco Mundial, FMI e outros organismos da

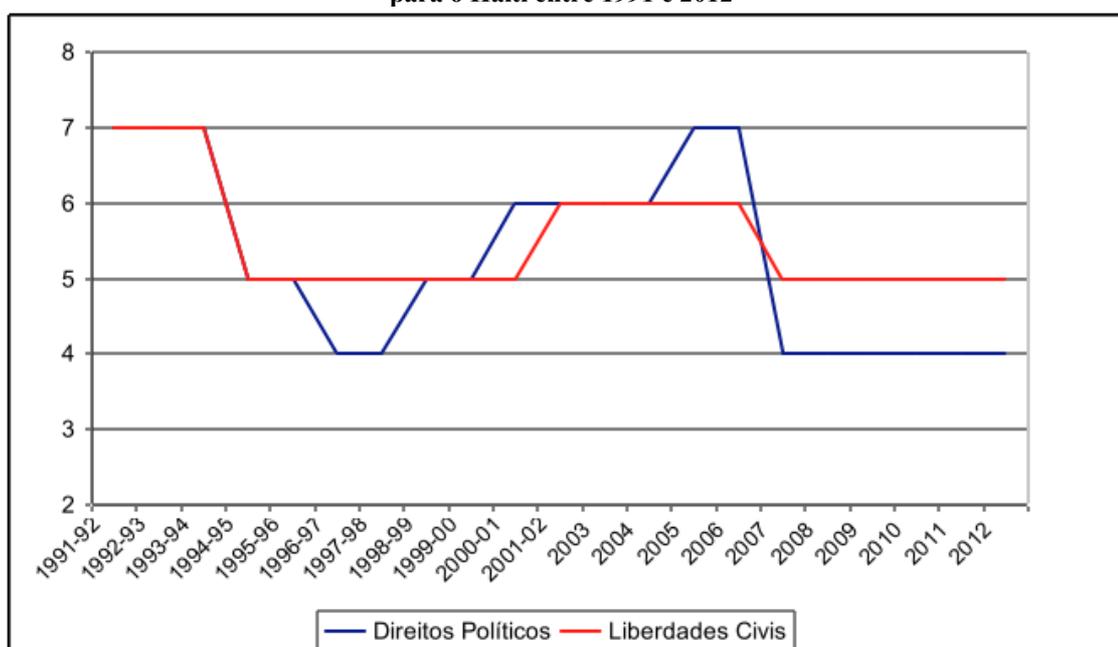
ONU. Após o terremoto de 2010, as decisões sobre a reconstrução do país são centralizadas em torno do comitê gestor de do Fundo Internacional, que passa a seguir Plano de Reconstrução formatado conjuntamente pelos diversos atores externos envolvidos com o Haiti.

d) Há uma diferença de perfil entre as missões dos anos 90 e a MINUSTAH

Há indícios de que existe um *trade-off* entre o a agenda de reconstrução do Estado (*nation-building*) e a agenda de democratização. A preocupação com a restauração do monopólio da força legítima em torno do Estado precede a promoção de reformas voltadas à promoção de liberdades civis e direitos políticos. Esse fato é percebido pela forma como evoluem os indicadores da *Freedom House*, como visto à página 112. No médio prazo, contudo, as agendas de *nation-building* e democratização caminham juntas.

A *Freedom House* aponta que há uma considerável melhora dos índices de liberdades civis e direitos políticos nos períodos em que há presença das missões da ONU no Haiti, como observamos no quadro abaixo. Infere-se daí que a presença dos atores externos é fundamental para o processo de reconstrução da democracia no país.

Figura 24: Comparação dos índices da Freedom House para o Haiti entre 1991 e 2012



e) Hipóteses não conclusivas.

A partir desse estudo, também foi possível extrair uma série de hipóteses mais gerais sobre a agenda de *nation-building* no mundo e o papel de atores externos em sua propagação. Essas hipóteses, elencadas a seguir, devem ser objeto de um exercício de pesquisa futuro e não são, neste texto, conclusivas.

1. Há uma mudança histórica do conceito de *nation-building*. Conforme a reflexão de Brian Atwood, “trinta anos atrás, o *nation-building* era tido como um fenômeno pós-colonial, um ambicioso programa para ajudar países que tinham acabado de conquistar sua independência a adquirir instituições, infraestrutura, e coesão social e econômica das nações mais avançadas. O *nation-building* era uma missão estratégia e competitiva, parte da competição da Guerra Fria entre Estados Unidos e a União Soviética”¹⁶⁷. O *nation-building* passa a representar para muitos Estados, nos anos 90, a porta de saída para a sua condição de falência ou fraqueza, e a conquista do caminho da recuperação do desenvolvimentos.

2. A criação no seio da ONU, no ano 2000, do *Peacebuilding Commission e do Peacebuilding Fund*, para tratar especificadamente da agenda de exportação de instituições e reconstrução de Estados falidos – temática até então sob tutela do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas – evidenciava que agenda de exportação de instituições e reconstrução de Estados ganhara autonomia conceitual, dada a complexidade do objeto tratado e multiplicidade de atores envolvidos. Essa mudança contribui para resgatar a importância dos elementos de estatalidade (o monopólio da força e a capacidade do Estado em prover serviços) como variáveis centrais da consolidação de uma paz duradoura, da prevenção de conflitos futuros e da própria consolidação da democracia no mundo.

3. Ensaia-se o surgimento de uma nova categoria independente de operações, para além das chamadas operações de paz: são as operações de reconstrução de Estados falidos. Essas operações seriam caracterizadas em geral, por uma difusão de atores, e seu sucesso dependeria diretamente da capacidade da operação articular e dirigir recursos de maneira eficiente, capazes de reformar ou construir novas instituições em Estados falidos.

¹⁶⁷ ATWOOD, Brian. **Nation Building and Crisis Prevention in the Post-Cold War World**. In: The Brown Journal of World Affairs. 1994, p. 11.

4. Nos casos de pós-conflito, a reconstrução de Estados passa a figurar como uma oportunidade para que determinada sociedade possa resolver as causas estruturantes de sua falência: seja de sua própria desagregação social – situação diante da qual o *nation-building* é traduzido na forma de promoção de políticas de reconciliação nacional – ou da falência de suas instituições. Em muitos dos casos, pode ser o momento do país “*come with terms*” com seu passado, para um novo começo, ou recomeço, em direção ao futuro.

5. Vê-se, além disso, que a reconstrução de Estados não se realiza apenas como ferramenta de estabilização pós-conflito ou pós-catástrofe, mas também - e talvez principalmente - como formadora de uma nova hierarquia nas relações entre o centro e a periferia do sistema internacional. Os atores externos atuam como definidores não apenas do modelo de Estado a ser *reconstruído*, mas qual a posição que esse Estado ocupará na hierarquia do sistema internacional. O envolvimento da comunidade internacional na democratização e reconstrução de determinado país pode se justificar para além do argumento clássico de preservação da segurança humanitária e internacional: tratar-se-ia, também, de instrumento de expansão da influência política e econômica de determinados atores no sistema internacional. Conforme sintetiza Fukuyama, “a habilidade de potências externas em prover governança e controlar o comportamento interno de Estados fracos tornou-se um componente chave de seus poderes nacionais”¹⁶⁸.

6. A pluralidade de atores envolvidos desprovidos de uma coordenação central não favoreceria a produção de resultados econômicos e sociais satisfatórios. Suspeita-se que quando a responsabilidade pela reconstrução é difusa, não há comprometimento concreto dos atores em realmente habilitar o Estado falido; a tendência é de que cada agência internacional nutra a expectativa de que a *outra* se encarregue por determinado resultado, por exemplo.

¹⁶⁸ FUKUYAMA, Francis. **Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq**. *Op. cit.*, p. 2

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. 10 Reasons Countries Fall Apart. In.: **Foreign Policy**. July/August 2012.

ALI, Tariq. **A nova face do Império: os conflitos mundiais do século XXI**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.

AMÉLIE, Gauthier; MOITA, Madalena. Vulnerability and causes of fragility in Haiti. In: **Project Report**, FRIDE-A European Think Thank for Global Action, March, 2010.

ATWOOD, Brian. **Nation Building and Crisis Prevention in the Post-Cold War World**. In: *The Brown Journal of World Affairs*. 1994, p.11–17.

BELLERIVE, Jean Max. **Foreword to the Action Plan for National Recovery and Development of Haiti**. Haiti, March 2010.

BERGER, Mark. From Nation-Building to State-Building: the geopolitics of development, the nation-state system and the changing global order. In: **Third World Quarterly**, Vol. 27, n. 1, 2006.

BOUSTROS-GHALI. **An Agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. UN Doc. A/47/277 S/2411.

_____. **An Agenda for Development. Report of the Secretary-General**. A/48/935S, 6 May 1994.

BUSH, George Walker. **National Security Strategy of the United States**. Washington, September 17th, 2002.

BUTEAU, Pierre; SAINT-ÉLOI, Rodney; TROUILLOT, Lyonel. **Refonder Haiti?** Montréal: Mémoire d'Encrier, 2010.

CARVALHO, Sonya. **Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress (LICUS). An Approach Paper**. World Bank, 2004.

COYNE, Christophe. Reconstructing Weak and Failed States: Foreign Intervention and the Nirvana Fallacy. In: **Foreign Policy Analysis**. Oxford: International Studies Association, v. 2, pp. 343-360, 2006.

CREASEY, Ellyn; RAHMAN, Ahmed; SMITH, Katherine. **Does Nation Building Spur Economic Growth**. United States Naval Academy. July, 2011.

DERRIDA, Jaques. “*O perdão, a verdade, a reconciliação: qual gênero?*”. In.: NASCIMENTO, Evandro (org.). **Jacques Derrida: pensar a desconstrução**. São Paulo: Estação Liberdade;

DERICHS, Claudia. *Ideological Aspects of Nation-building*. In.: HIPPLER, Jochen (org). **Nation-building: a key concept for peaceful conflict transformation?** Pluto Press: London, 2005, pp. 42-52.

DI RAZZA, Namie. **L’ONU en Haiti depuis 2004: ambitions et déconvenues des operations de paix multidimensionnelles**. Paris: L’Harmattan, 2010.

DOBBINS, James et ali. **America’s role in Nation-Building: from Germay to Iraq**. Rand: Santa Monica, 2003.

DOWNES, Alexandre. MONTERN, Jonathan. **Freedom by force: Foreign-Imposed Regime Change and Democratization**. Unpublished manuscript, may 11, 2012.

DOWNES, Alexandre. MONTERN, Jonathan. **Catastrophic Sucess: Foreign-Imposed Regime Change and Civil War**, Invited Presentation Air Force Office of Scientific Research, june 2011.

EDIG, Helmut Van. *Nation-building: A Strategy for Regional Stabilisation and Conflict Prevention*. In.: HIPPLER, Jochen (org). **Nation-building: a key concept for peaceful conflict transformation?** Pluto Press: London, 2005, pp. 151-156.

ELSTER, Jon; OFFE, Claus; PREUSS, Ulrich. **Institutional Design in Post-communist societies: rebuilding the Ship at the Sea**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

COYNE, Christopher; DAVIES, Steve. Nineteen public Bads of Empire, Nation Building, and the Like. In: **The Independent Review**, v. XII, n. 1, pp. 129-131, 2007.

ETIENNE, Sauver Pierre. **Haiti: misère de la démocratie**. Paris: L’Harmattan, 2003.

FANFIL, Modesty Junior. **Haiti: le maintien de la paix en Amérique centrale et dans les Caraïbes**. L’Harmattan: Paris, 2008.

FARER, Tom. **Beyond sovereignty: collectively defending democracy in Americas**. The John Hopkings University Press: London, 1996.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUKUYAMA, Francis. “Stateness” first: building democracy after conflict. In.: **Journal of Democracy**. Washington: Johns Hopkins University Press, v. 16, n. 1, january 2005, pp. 84-88.

FUKUYAMA, Francis. **Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

GROS, Jean-Germain. Towards a taxonomy of failed states in the new world order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. In.: **Third World Quarterly**. n. 17 (3), 1996, pp. 455-471.

GUEVARA, Berit Biesemann de. **The Role of International Think Tanks in Post-Conflict State-Building**. Paper apresentado em encontro anual da *International Students Association (ISA)*. Chicago, 28 de fevereiro de 2007.

HABERMAS, Jurgen. **Facticidad y validez**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

HARTZ, Louis. **The liberal Tradition in America: an interpretation of American political thought since the revolution**. Harvest: New York, 1991.

HELMAN, Gerald; RATNER, Steven. Saving failed states. In: **Foreign Policy**, n. 89, 1992.

HIPPLER, Jochen. **Nation-building: a key concept for peaceful conflict transformation?** London: Pluto Press, 2005.

HUNTINGTON, Samuel. **Political Order in Changing Societies**. Yale University Press: London, 1973.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: Oklahoma University Press, 1991.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Press Release Number 96/53. **IMF Approves Three-Year ESAF Lo**. October 18, 1996.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Public Information Notice (PIN), n. 98/68. **IMF concludes Article IV Consultation with Haiti**. September 10, 1998.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Public Information Notice (PIN), n. 98/68. **Haiti: Staff Report for the 1999 Article IV Consultation**. September, 1999.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. IMF Country Report No. 99/106. **Haiti: 2010 Article IV Consultation and Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Haiti**. August, 2010.

JAMES, Erica Caple. **Democratic insecurities: violence, trauma and intervention in Haiti**. University of California Press: 2010, Berkeley.

JACOBY, Wade. Inspiration, Coalition, and Substitution: external influences on postcommunist transformations. In : **World Politics**, July 2006.

KING, Charles. The benefits of ethnic war: understanding Eurasia's unrecognized States. In: **World Politics**, n. 53, 2001, pp. 524-552.

KAUFMAN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**. *Policy Research Working Paper 5430*. September: 2010.

KENNARD, Matt. Haiti struggles to rebuild. In: **Financial Times**, January 11, 2012.

KOZUL-WRITGHT, Richard; FORTUNATO, Piergiuseppe; PAUNOVIC, Igor. **Rebuilding Haiti: Lessons from Post-Conflict Experiences**. In.: *Global Policy*, v. 3, issue 1, February, 2012.

KNUTSEN, Torbjorn. **A history of International Relations theory**. 2. ed. New York: Manchester University Press, 1997

LATHAM, Michael. **Modernization as Ideology: American Social Science and Natio-Bulding in the Kennedy Era**. Chapel Hill, NC: University of Carolina Press, 2000.

LIPSET, Seymour Martin. **El hombre político**. Cidade do México: Red Editorial Iberoamericana, 1997.

MANDER, Benedict. Winner of Haiti poll faces daunting tasks, In: **Financial Times**, november 25, 2010.

_____. Haiti president-elect faces tough challenges. **Financial Times**, april 6, 2011

_____. Fund in struggle to propel Haitian rebuilding. In.: **Financial Times**, 23 July, 2011.

_____. Oxfam laments lack of progress in Haiti. In: **Financial Times**, January 10, 2012.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MARTELLY, Michel. **Haiti Reconstruction Fund: first annual progress report: 2010/2011**. Message from President Michel Martelly, p. 1.

MCFAUL, Michael. The fourth wave of democracy and dictatorship : noncooperative transitions in the postcommunist world. In: **World Politics**, n. 54, 2002, pp. 212-244.

MELLO, Sérgio Vieira de. La conscience du monde: l'ONU face à l'irrationnel dans l'histoire. In.: **Cahier de l'Institute Universitaire de Hautes Études Internationales**. Genebra: 2000.

MESSNER, J.J (org.). July-August edition of Foreign Policy – Washington, 2011. THE FAILED STATE INDEX 2011. Fund for Peace Organization.

MESSNER, J. J; KNIGHT, Melody. Natural Disasters and Their Effect on State Capacity. In.: The Failed States Index.

MOUSTERDE, Pierre; WARGNY, Christophe. **Après bal, tanbou lou (après la fête, lés tambours sont lourds): cinq ans de duplicité americaine en Haiti (1991-1996)**. Paris: Austral Documents, 1996.

UNITED NATIONS. **A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping**. *Department of Peacekeeping Operations*. New York, julho/2009.

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança. S/RES/867 (1993). 23 de setembro de 1993.

_____.. S/RES/1093 (1996). 28 de junho de 1996

_____.. S/RES/1141 (1997). 28 de novembro de 1997.

_____.. S/RES/1123 (1997). 30 de julho de 1997.

_____.. S/RES/1277 (1999). 30 de novembro de 1999.

_____..Res 1529 (2004) , de 29 de fevereiro de 2004

_____.. S/RES/1542 (2004). 30 de abril de 2004.

_____.. S/RES/1601(2005). 31 de maio de 2005.

_____.. S/RES/1608 (2005). 22 de junho de 2005.

_____.. S/RES/1658 (2006). 14 de fevereiro de 2006.

_____.. S/RES/1702 (2006). 15 de agosto de 2006.

_____.. S/RES/1743 (2007). 15 de fevereiro de 2007.

_____.. S/RES/1780 (2007). 15 de outubro de 2007.

_____.. S/RES/1840 (2008). 14 de outubro de 2008.

_____.. S/RES/1892 (2009). 13 de outubro de 2009.

_____.. S/RES/1908 (2010). 19 de janeiro de 2010.

..... S/RES/1927 (2010). 4 de junho de 2010.

..... S/RES/2012 (2011). 14 de outubro de 2011.

O'DONNELL, Guillermo. **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics**. Berkeley: University of California, 1973.

PARIS, Roland. International peacebuilding and the *'mission civilisatrice'*. In: **Review of International Studies**. Cambridge: British International Studies Association, n. 28, pp. 637-656, 2002.

PAYNE, James. Does Nation-Building Work? In: **The Independent Review**. Washington: The Independent Institute, v. X, n. 4, 2006.

PEI, Minxin. Lessons from the past. In: **Foreign Policy**. Washington, n.137, JI/Ag, 2003, pp. 52-55.

PINTO, Simone Martins Rodrigues. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2000.

PRIEST, Dana. **The Mission: Waging war and keeping peace with America's military**. New York: WW. Norton, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. **Les acteurs Français dans le « Post-Conflict »**. Paris: Haut Conseil de la Coopération Internationale, 2005.

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. **Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté**. Novembre, 2007.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Do Peacekeeping Missions Reinforce State Failure? The Case of Haiti**. Paper apresentado em encontro anual da *International Studies Association (ISA)*. Nova Iorque, 15 de fevereiro de 2009.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: a prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ROTHKOPF, David. Are All States Failing States? In.: **Foreign Policy**, july/august 2012

- RUFIN, Christophe. **L'aventure humanitaire**. Gallimard: Paris, 1994, pp. 112-113.
- RUSTOW, Dankwart. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic model. In.: ANDERSON, Lisa. **Transitions to Democracy**. New York: Columbia University Press, 1999.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. O processo de democratização da Terceira Onda de Democracia: quanto pesam as variáveis externas? In.: **Meridiano 47**, n. 115, fev. 2010, pp. 15 a 18.
- SARAIVA, José Flávio. Humanitarismo e Política Internacional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 de janeiro de 2010, Tendências e Debates.
- SCHAFER, Heinz-Uwe. *Nation-building: Possibilities and Limitations of External Military Contributions*. In.: HIPPLER, Jochen (org). **Nation-building: a key concept for peaceful conflict transformation?** Pluto Press: London, 2005, pp. 164-171.
- SCHMITTER, Philippe. The influence of the international context upon the choice of national institutions and neo democracies. In.: WHITEHEAD, Laurence. **The International Dimensions of Democratization - Europe and the Americas**. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- SEITENFUS, Ricardo. Haiti est la preuve de l'échec de l'aide internationale: In.: **Le Temps**, 20 décembre 2010.
- SHAMSIE, Yasmine; THOMPSON, Andres. **Haiti: Hope for a Fragile State**. Canada: CIGI, 2006.
- THE FUND FOR PEACE ORGANIZATION. **Failed States Index 2011**.
- UNITED NATIONS. Statement by the President of the Security Council. PRST/2009/23, 22 July 2009.
- UNITED NATIONS. Statement by the President of the Security Council. PRST/2009/24, 5 August 2009.
- VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paulo Baltasar. **Democracia cosmopolita versus política internacional**. In.: Lua Nova, São Paulo, V. 66, pp (69-107), 2006.
- VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. **Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado**. Florianópolis: Insular, 2007.
- WARGNY, Christophe. **Haiti n'existe pas: 1804-2004: deux cents ans de solitude**. Éditions Autrement Frontières: Paris, 2004.
- WATTS, Ronald. **Compartmenting Federal Systems**. 3. ed. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2008;

WHITEHEAD, Laurence. Freezing the Flow: Theorizing about Democratization in a World in Flux. **Taiwan Journal of Democracy**, vol. 1, n. 1, 2005.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS & USAID. **The Role of Foreign Assistance in Conflict Prevention**. Conference Report. January 8, 2001.

WORLD BANK. **An Introduction to World Bank Group Country Assistance Strategies (CAS)**, 2012.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. Disponível em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>