

O Papel das Missões de Paz da ONU no Alcance de Uma Paz Sustentável: A Presença da MINUSTAH no Haiti

Inês Carvalho Cameselle

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Resumo

As missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) têm sido alvo de várias mudanças desde o início da sua implementação até à atualidade. Durante muito tempo, foram o meio preferencial da ONU para levar avante um dos seus maiores propósitos: instaurar a paz e garantir a segurança internacional. No entanto, a crescente complexidade e multidimensionalidade dos conflitos internos verificados nas últimas décadas tem dificultado a implementação das missões de paz, que não têm sido capazes de, na sua generalidade, assegurar a instauração de uma paz sustentável nos países onde atuam. A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) foi uma missão de estabilização autorizada pelo Conselho de Segurança, no âmbito da Resolução 1542, mandatada para estabilizar a situação de

caos político, social e securitário vivido no Haiti após o golpe de Estado de 2004. Através de um enquadramento histórico e político do Haiti, pretende-se refletir sobre o processo de paz tentado no país durante a implementação da MINUSTAH entre 2004 e 2017. O objetivo é, por meio da análise do seu mandato e das suas ações, identificar os êxitos da missão, bem como as falhas, particularmente os problemas e as controvérsias que a marcaram. O estudo de uma das mais extensas intervenções externas no Haiti é fundamental para compreender a realidade atual do país e os métodos adotados pelas missões de paz para alcançar a paz.

Palavras-chave: Manutenção da paz; *Peacekeeping*; Missões de Paz; Missões de Estabilização; Organização das Nações Unidas; Haiti; MINUSTAH; *Statebuilding*.

Artigo recebido: 21.02.2025

Aprovado: 03.04.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.172.05>

Abstract

The role of UN Peacekeeping Missions in achieving sustainable peace: The presence of MINUSTAH in Haiti

United Nations (UN) peacekeeping missions have undergone several changes from the beginning of their implementation to the present day. For a long time, they were the UN's preferred means of carrying out one of its main purposes: to establish peace and guarantee international security. However, the growing complexity and multidimensionality of internal conflicts in recent decades has hampered the implementation of peace missions, which have generally been unable to ensure the establishment of sustainable peace in the countries where they operate. The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) was a stabilization mission authorized by the Security

Council under Resolution 1542, mandated to stabilize the situation of political, social and security chaos in Haiti following the coup d'état in 2004. Through a historical and political framework of Haiti, the aim is to reflect on the peace process attempted in the country during the implementation of MINUSTAH between 2004 and 2017. The objective is to evaluate the mission's successes and failures through an analysis of its mandate and actions, paying special attention to the problems and controversies that characterized it. The study of one of the most extensive external interventions in Haiti is fundamental to understanding the country's current reality and the methods adopted by peace missions to achieve peace.

Keywords: Peacekeeping; Peacekeeping Missions; Stabilization Missions; United Nations; Haiti; MINUSTAH; Statebuilding.

Introdução

O presente artigo científico tem como principal objetivo analisar o papel das missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) na promoção e alcance de uma paz sustentável, recorrendo à Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), implementada entre 2004 e 2017, como objeto de estudo.

As operações de manutenção de paz (*peacekeeping*) da ONU surgem nos anos 50 do século XX com o propósito de dar resposta a uma conjuntura internacional em mudança. Desde o seu início até à atualidade, é possível seguir o caminho acidentado que as missões de paz da ONU têm percorrido e os efeitos, bem-sucedidos ou não, que têm tido na manutenção da paz e segurança internacional.

Este tema assume uma relevância notória devido ao aumento do número de conflitos internos, considerados cada vez mais complexos e multidimensionais, à escala mundial. Acresce ainda a crescente fragilidade dos Estados, evidenciada pela perda de influência e pela contestação da sua autoridade por parte de determinados atores não-estatais. Neste contexto, a organização internacional central para a regulação do sistema internacional – a ONU – deve refletir sobre o seu papel enquanto garante da paz e segurança internacional. Em concreto, uma análise da MINUSTAH, dos seus sucessos e fracassos, é relevante para entender a continuidade, e agravamento, do estado de calamidade vivido no Haiti.

A avaliação do sucesso ou insucesso das missões de paz da ONU tem sido amplamente debatida na literatura das Relações Internacionais, com múltiplas abordagens que variam consoante os critérios adotados e a perspetiva analítica utilizada. A arquitetura de paz liberal, o modelo privilegiado pela ONU, assenta em indicadores como a cessação das hostilidades e a consolidação da estabilidade política. Outras abordagens, de cariz mais crítico, privilegiam uma análise contextual, enfatizando o impacto das missões de paz a nível local, assim como a sustentabilidade dos resultados (Autesserre, 2014). Neste âmbito, a perspetiva da “viragem local” (*local turn*) nas missões de paz tem assumido relevância ao constatar que o sucesso destas operações não pode ser avaliado exclusivamente com base nos objetivos delimitados por organizações internacionais, como é o caso da ONU. Portanto, a sua eficácia deve ser julgada em função da adequação ao contexto local e às especificidades que emergem no terreno (Mac Ginty, 2011). A adoção desta perspetiva no presente artigo científico justifica-se pela necessidade de ultrapassar as abordagens convencionais do *peacekeeping*, visando privilegiar uma análise mais abrangente e realista, que contemple os fatores locais determinantes para o sucesso ou insucesso das missões de paz.

Quanto à sua estrutura, este artigo encontra-se dividido em três partes principais. Em primeiro lugar, é analisado o papel da ONU enquanto organização responsável por garantir a paz internacional, destacando-se a realização de missões de paz (*peacekeeping*) e missões de estabilização para alcançar esse objetivo. A segunda parte aborda o percurso

histórico do Haiti em direção à paz, desde a sua independência em 1804, às diversas intervenções externas até à implementação da MINUSTAH, o seu mandato e ação e os problemas e controvérsias que a marcaram. Por último, reflete-se sobre o recurso ao *statebuilding* (“construção do Estado”) como solução para alcançar a paz em contextos de conflito, onde o poder estatal está profundamente fragilizado.

1. A Organização das Nações Unidas enquanto Garante da Paz

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 impulsiona várias mudanças significativas no funcionamento do sistema internacional. As atrocidades cometidas no decorrer das duas guerras mundiais suscitaram a necessidade de criar normas e regras para os tempos de guerra e paz. Essas mudanças pretenderam dar uma significância maior ao respeito pelos Direitos Humanos, plasmado na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e à criação de uma arquitetura de paz liberal, baseada na democracia liberal e na aplicação do Direito Internacional Humanitário, o Direito que regula os Direitos Humanos em contexto de guerra (Pereira, 2014).

O atual sistema de manutenção da paz e segurança internacional, de aplicação universal, implica a monitorização da interação entre os Estados, através da aplicação das normas estabelecidas pela Carta das Nações Unidas, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelos vários tratados do Direito Internacional. Essa ação tem como finalidade o cumprimento do princípio da proibição do recurso à força nas relações internacionais, como estabelecido no Artigo 2.º da Carta das Nações Unidas (Nações Unidas, n.d.; Roque, 2013).

A Carta é o documento que guia toda a ação da ONU, nomeadamente no âmbito da sua ação em contexto de conflito e guerra. O Artigo 24.º estabelece o Conselho de Segurança das Nações Unidas como o órgão detentor da “(...) principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (...)” estando os seus poderes consagrados nos Capítulos VI, VII, VIII e XII, e devidamente consentidos pelos Estados-Membros (Nações Unidas, n.d., p. 20). Em concreto, o Capítulo VII da Carta estabelece o sistema coletivo de segurança instituído pela ONU e delimita a “ação em caso de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão” (Nações Unidas, n.d., p. 27). Apresenta duas possíveis vias de ação por parte do Conselho de Segurança para resolver conflitos: (a) Meios não militares, como a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas; ou (b) Caso as medidas previstas no Artigo 41 não sejam suficientes, o Conselho de Segurança terá permissão para recorrer a forças aéreas, navais ou terrestres para manter ou restabelecer a paz e segurança internacional, o que, de forma mais direta, significa o efetivo uso da força (Nações Unidas, n.d., p. 28). As resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança,

ao abrigo do Capítulo VII, são precedidas de uma avaliação prévia dos elementos que determinam a existência de uma situação de ameaça à paz, ruptura da paz, ou ato de agressão.

Os meios a serem aplicados dependem igualmente da tipologia do conflito em causa. O Direito Internacional Humanitário, de acordo com o plasmado nas quatro Convenções de Genebra e respetivos Protocolos Adicionais, delimita dois tipos de conflito, os conflitos armados internacionais e os conflitos armados não internacionais (Pereira, 2014). Os primeiros são referentes aos conflitos que ocorrem entre dois ou mais Estados (conflitos interestaduais), os últimos aos conflitos internos ocorridos dentro dos Estados (conflitos intraestaduais) (Council on Foreign Relations, 2023).

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, verifica-se uma tendência crescente na ocorrência de conflitos armados internos. A resposta internacional a esse fenómeno tem sido diversa e escolhida consoante a intensidade e gravidade do conflito: monitorização, realização de eleições livres e justas, negociações com mediação externa, sanções ou recurso a intervenções militares (Council on Foreign Relations, 2023). Em particular, o intervencionismo externo, ou seja, o destacamento e mobilização de tropas de países terceiros para ajudar a solucionar conflitos dentro de um determinado Estado, realiza-se através de intervenções humanitárias, efetuadas maioritariamente pelas grandes potências (e em alguns casos sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU), ou recorrendo às missões de manutenção da paz da ONU.

1.1. As missões de paz da ONU

A Carta das Nações Unidas não prevê a realização de missões de manutenção de paz autorizadas e supervisionadas pela ONU. O termo *peacekeeping* (manutenção da paz) surge nos anos 50 do século XX no sentido de preencher uma lacuna existente na ação em prol da paz da organização. Concretamente, refere-se à mobilização, feita pela ONU, de *peacekeepers*, compostos por pessoal civil e capacetes azuis, para fins de prevenção, gestão e resolução dos conflitos. A manutenção da paz prevista pela ONU compreende ações de mediação e de negociação, assim como o destacamento de missões de paz para países em conflito, desde que devidamente consentidas pelo país alvo da intervenção e privilegiando, sempre que possível, meios pacíficos (Roque, 2013).

As missões de paz da ONU são reguladas pela Carta das Nações Unidas, pelas Convenções de Genebra de 1949 e pelos respetivos Protocolos Adicionais de 1977. Além disso, previamente ao destacamento de uma missão, são estabelecidas normas específicas quanto ao seu mandato, enviadas as diretivas para os governos contribuintes e delimitadas as regras que regulam o uso da força (Roque, 2013). A implementação e coordenação destas missões recai sobre o órgão da ONU responsável pela paz e segurança internacional, o Conselho de Segurança, de acordo com o disposto na Carta das Nações Unidas.

As missões de *peacekeeping* são regidas por três princípios: o consentimento, a imparcialidade e o não uso da força, exceto em caso de legítima defesa. Esta “trindade sagrada”, como é frequentemente apelidada, é o referencial normativo que fornece legitimidade às intervenções da ONU (Richmond e Visoka, 2022, p. 1022).

O princípio do consentimento é referente à autorização do Conselho de Segurança para a realização da missão e também à aceitação das partes presentes no conflito, inclusive o país que acolhe a missão.

Por sua vez, o princípio da imparcialidade, conforme delineado pela ONU, não deve ser confundido com a neutralidade e a ideia de equidistância entre as partes num conflito, tal como ficou estabelecido no *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, também conhecido como Relatório Brahimi, elaborado em 2000 (UN Security Council, 2000). Nas operações tradicionais de *peacekeeping*, a imparcialidade implicava que os capacetes azuis não pudessem forçar uma resolução do conflito a favor de uma das partes, mantendo-se, assim, neutros em relação ao desenvolvimento do conflito. No entanto, a mudança na doutrina da ONU fez evoluir o princípio de imparcialidade, permitindo aos capacetes azuis tomar medidas ofensivas, se necessário, para defender o mandato da missão, e proteger os civis.

O último princípio, relativo ao uso da força, é o mais complexo. Em concreto, este princípio refere-se ao uso da força por parte dos *peacekeepers*. Nesse sentido, delimita que a força só deve ser utilizada em caso de legítima defesa, ou seja, para garantir a segurança e integridade dos seus operacionais, proibindo-a nos demais cenários. Para além de aplicado no âmbito das missões de *peacekeeping*, este princípio é um dos princípios elementares da ONU, plasmados no Artigo 2.º da sua Carta. Aliás, a Carta concentra no Conselho de Segurança a capacidade para recorrer à força, exceto nos casos em que os Estados atuam em legítima defesa (Pereira, 2014). No âmbito das missões de paz, a proibição do uso da força é crucial para garantir a sua neutralidade no cerne do conflito, distinguindo-as assim das partes beligerantes. No entanto, a ambiguidade deste princípio deriva das adversidades encontradas pelas missões no terreno, e da decisão, que deve ser autorizada pelo Conselho de Segurança, de avançar com ações armadas no sentido de assegurar o cumprimento do mandato da missão.

Ao longo da Guerra Fria, o principal papel das missões de paz da ONU era supervisionar e certificar o respeito pelos acordos de cessar-fogo, com o devido consentimento das partes envolvidas, no sentido de cumprir os princípios da neutralidade e da imparcialidade (Fernandes, 2011). O seu pouco alcance não assegurava, na maioria dos casos, uma paz devidamente consolidada, limitando-se a assegurar uma estabilização inicial, necessária ao supervisionamento dos acordos de paz.

No período pós-Guerra Fria, com o aumento dos conflitos internos, o destacamento de forças de manutenção da paz da ONU tornou-se mais frequente e passou a envolver mandatos mais variados. Nesse contexto, a imparcialidade atenuou-se, tornando-se mais frequente a permissão do uso da força (Pereira, 2014). Nestes casos, e segundo

alguns autores (Richmond e Visoka, 2022; Arena, 2017), há uma transição de *peacekeeping* para *peace enforcement* (“imposição da paz”) nas missões, já que o recurso a meios coercivos, incluindo o uso da força armada, passa a ser praticado para fazer cumprir os objetivos da missão.

O debate relativo ao uso da força ganha outra preponderância com a criação e introdução dos mandatos de Proteção de Civis (POC) nas missões de paz da ONU. Durante a década de 90 do século XX, foi evidenciado o fracasso geral das missões de *peacekeeping* da ONU em prevenir e mitigar conflitos e evitar graves violações dos Direitos Humanos. Inclusivamente, em 1999, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1265, condenando os atos deliberados contra a população civil no contexto dos conflitos internos (UN Security Council, 1999). Este contexto, foi, em parte, o catalisador para a criação dos mandatos de POC (Foley, 2023).

Não existe consenso quanto à definição de POC, mas, segundo a ONU, esta é uma agenda que inclui “(...) todos os meios necessários, incluindo o recurso à força letal, com o objetivo de prevenir ou responder a ameaças de violência física contra civis, no âmbito das capacidades e áreas de operações (...)” (United Nations, 2017, p. 4). Nesta definição sublinha-se a legitimação do uso da força pelos militares destacados, consentido pelo Conselho de Segurança, uma mudança que se afasta do princípio tradicional do *peacekeeping* referente ao não uso da força. Na prática, e visto que a agenda POC passa a fazer parte da maior parte das missões de *peacekeeping* da ONU, autoriza-se o recurso ao uso da força por parte dos *peacekeepers* em prol da proteção de civis sob ameaça num conflito. Por “civis”, e tal como estabelecido no Direito Internacional Humanitário, entende-se todos aqueles que não são combatentes, nem pertencem às forças armadas (Pereira e Garrido, 2020).

A adoção do conceito de POC e a sua inserção na estrutura da manutenção da paz da ONU foi diferenciadora, passando a abranger todo o tipo de ações que visam o cumprimento dos Direitos Humanos. Nesse sentido, a inclusão do mandato de POC nas missões de paz, inaugura uma visão mais multidimensional e robusta do *peacekeeping*, menos ligada aos seus pressupostos tradicionais. Essa mudança foi impulsionada pela crescente complexidade dos conflitos internos registados no novo milénio, em particular em países com regimes políticos muito fragilizados. Tal como colocou Saraiva (2023, p. 5), os novos mandatos necessitavam de “(...) garantir a legitimidade da utilização do uso da força, e relacioná-lo com o imperativo moral de proteger civis”. No entanto, o recurso ao uso da força para salvar e proteger civis suscita ambiguidades e levanta questões de moralidade e legitimidade, suscetíveis a diferentes entendimentos por parte dos atores que compõem uma missão de *peacekeeping*. Assim, o limite da aplicação do uso da força torna-se incerto, facilitando a ocorrência de possíveis negligências. Esse debate retorna avidamente a partir de 2004 devido à realização de várias missões de estabilização, mandatadas pela ONU, que se afastaram das tradicionais missões de *peacekeeping*.

1.2. As missões de estabilização

No âmbito das ações em prol da manutenção da paz da ONU, as duas primeiras décadas do novo milénio ficaram marcadas pela realização de um conjunto de missões de estabilização.¹ A definição de “estabilização” sempre se demonstrou ambígua, mas, na prática, estas missões pretendiam a (re)construção do Estado no seguimento da desagregação ou colapso do poder estatal, ou seja, o *Statebuilding* (Robinson, 2007). Para alcançar tal objetivo, essas missões trabalham diretamente com Estados em crise ou Estados frágeis para restaurar a ordem e a estabilidade na ausência de um acordo de paz. Um Estado é considerado frágil quando não tem vontade política e/ou capacidade de assegurar aos seus cidadãos as funções básicas necessárias à redução da pobreza, ao seu desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos Direitos Humanos das suas populações (Rodrigues, 2012).

Atuando muitas vezes em conflitos internos que opõem o Estado, concretamente as elites políticas, a grupos insurgentes armados, o mandato destas missões prevê o fortalecimento das estruturas estatais através do apoio direto dado ao governo central. Nesse sentido, pretendem estabilizar o ambiente em conflito e não alterá-lo ou reformá-lo. O apoio incondicional ao Estado é um dos problemas das missões de estabilização, já que, quando um governo falha em proteger a população e garantir os seus direitos, deveria existir uma reformulação ou substituição das suas instituições e da respetiva elite política no poder.

Outra grande problemática é o recurso ao uso da força no âmbito destas missões. Na maior parte dos casos, os *peacekeepers* recorrem à força para ajudar as autoridades nacionais e locais a conter os grupos insurgentes e a proteger os civis, no contexto de um processo de paz mais alargado e prolongado no tempo (Richmond e Visoka, 2022). Devido à legitimidade do uso da força, que é aplicada não só em caso de proteção dos civis ou legítima defesa, vários autores realçam o afastamento deste tipo de missões do *peacekeeping* mais tradicional, por colocarem em prática um *peacekeeping* mais robusto e assertivo (Diehl e Richmond, 2022). Nos seus mandatos, o próprio Conselho de Segurança deixa em aberto o significado de “violência física” e autoriza a aplicação da força em apoio ao Estado de acolhimento. Este aspeto põe em causa o princípio de imparcialidade no âmbito do *peacekeeping* ao colocar a ONU ao lado de uma das partes envolvidas no conflito.

Há diversas situações em que os próprios Estados perpetuam graves violações de Direitos Humanos. E, nesses casos, a ONU pode estar a ser cúmplice de governos autoritários que não protegem a sua própria população (Saraiva, 2023). A legitimação de governos

1 A MINUSTAH no Haiti (2004-2017), a MONUSCO na República Democrática do Congo (2010-presente), a MINUSMA no Mali (2013-2023) e a MINUSCA na República Centro-Africana (2014-presente).

despóticos por parte da ONU pode fragilizar a confiança que as populações nacionais e as comunidades locais, inseridas em ambientes em conflito, têm da organização mandada para as proteger. Ou seja, o empenhamento da ONU na construção e estabilização do Estado por vezes funciona em contradição com o seu objetivo de proteger os civis da violência (Richmond e Visoka, 2022). Devido a esse fator, multiplicaram-se as preocupações quanto à mudança de enfoque da ONU para a estabilização, uma vez que essas missões de paz se desviavam do seu objetivo inicial, entrando em domínios incertos e potencialmente violando os princípios fundamentais da manutenção da paz (Gorur, 2016).

Além de não estarem em conformidade com os princípios clássicos do *peacekeeping*, os mandatos das missões de estabilização distinguem-se dos mandatos das missões tradicionais por não preverem o estabelecimento de um processo de paz, um cessar-fogo ou mesmo um projeto político claramente definido. Têm, portanto, a sua ação limitada ao alcance de uma “paz negativa” tal como teorizou Galtung (1969), ou seja, o fim do conflito, sem acabar com a violência estrutural inerente.

O *peacekeeping* é bem-sucedido quando há uma paz a preservar e um projeto político a sustentar. Nos países onde foram destacadas missões de estabilização – Haiti, República Democrática do Congo, Mali e República Centro-Africana – tal não ocorreu.

Em diversos casos, estas missões permaneceram – e, em alguns, ainda permanecem – durante longos períodos nos territórios sem que fosse implementado um plano de paz. Esta situação contribui para a perpetuação do conflito, mesmo após a retirada de algumas dessas missões.

O capítulo seguinte irá incidir na análise da primeira Missão de Estabilização implementada pela ONU, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

2. A Manutenção da Paz no Haiti

O Haiti, país localizado nas Caraíbas, na parte ocidental da ilha de São Domingos, que partilha com a República Dominicana, tem uma população de cerca de 11,470,261 de habitantes² (The World Factbook, 2024) que vive uma situação humanitária muito débil, consequência do repertório de crises que têm assolado o país ao longo da sua história. Não obstante, a luta popular em prol da liberdade, da paz e do desenvolvimento no Haiti persiste, ainda que muitas vezes afastada do olhar mediático e à margem daquelas que são as preocupações que dominam a agenda internacional.

2 Estimativas de 2023.

A colonização europeia³ da ilha resultou não só na extinção progressiva do povo nativo *Taino*, como também na sua gradual desflorestação e devastação, marcando o início de um conjunto de intervenções externas irresponsáveis no território. Enquanto colónia francesa, *Saint-Domingue*, o atual Haiti, era considerada a “Pérola das Antilhas”, uma das colónias mais ricas do Império Francês. E foi, no final do século XVIII, testemunha de mais de um terço de todo o comércio atlântico de escravos (Henley, 2010).

A Revolução Haitiana, iniciada em 1791, e liderada pela população escravizada, culmina com a abolição da escravatura em 1801 e com independência da nação em 1804. Assim, o Haiti fica na história ao tornar-se a primeira república negra pós-colonial e um farol de abolição, autodeterminação e igualdade racial (Roy e Labrador, 2024). No entanto, os haitianos pagaram um preço elevado pela sua própria rebelião. Durante mais de 100 anos, foram obrigados a pagar aos descendentes dos seus antigos senhores de escravos cerca de 150 milhões de francos (Porter et al., 2022). Isto mergulhou o Haiti numa dupla dívida já que, para pagar as reparações à França, teve de recorrer a empréstimos de bancos franceses (Gamio et al., 2022). Tal obrigação retardou todas as possibilidades de desenvolvimento do Haiti enquanto nação recém-independente.

Ao nível político, o Haiti tem vivido uma persistente instabilidade. Desde a sua independência em 1804, registaram-se várias mudanças de regime, a governação ditatorial da família Duvalier durante 29 anos (1957-1986), vários golpes de estado, juntas militares, conflitos internos, intervenções externas e a proliferação de gangues armados. A elevada vulnerabilidade das instituições políticas do Haiti tem facilitado a corrupção e a impunidade das elites políticas haitianas (Center for Preventive Action, 2023).

Sob o pretexto, em muitos casos enviesado, de restaurar a ordem no país e instaurar a paz, as intervenções externas no Haiti tornaram-se frequentes. A ocupação norte-americana de 19 anos (1915-1934) não resolveu o problema da instabilidade e, inclusive, contribuiu para aumentar o nível de brutalidade ao instalar um governo controlado externamente, dissolver o parlamento, vitimizar manifestantes e reescrever a Constituição do país, entre outras ações (Porter et al., 2022).

Acresce à crise política e social, a degradação ambiental da ilha fruto do recurso a práticas nocivas – deflorestação e destruição dos solos férteis – por parte dos intervenientes externos. Essas práticas deixaram marcas visíveis no território. Uma observação aérea da ilha de São Domingos evidencia a sua dualidade: um Haiti seco e desflorestado e uma República Dominicana verde e fértil. Outro infortúnio do Haiti prende-se com a elevada ocorrência de desastres naturais, nomeadamente ciclones, inundações, secas e

3 Inicialmente, a ilha é colonizada pela Espanha a partir de 1492 com a chegada de Cristóvão Colombo. Devido ao pouco interesse espanhol, o terço ocidental da ilha, correspondente ao atual Haiti, é cedido à França em 1697. Esta parte da ilha, sob domínio francês, passa a ser denominada como *Saint-Domingue*, ficando a outra parte da ilha, correspondente à atual República Dominicana, sob domínio espanhol.

deslizamentos de terras, estando o país posicionado geograficamente na principal rota de furacões da região (Henley, 2010; The World Bank Group, 2021).

Uma parte da responsabilidade pelos infortúnios do Haiti pode ser atribuída à corrupção das elites políticas e à ocorrência frequente de desastres naturais, contudo, uma considerável porção dessa responsabilidade também recai sobre os atores externos que impediram o desenvolvimento do Haiti enquanto nação. A independência no Haiti teve um efeito perverso, condenou o país a décadas de isolamento internacional (Moreno, Braga e Gomes, 2012). A experiência do Haiti com as intervenções externas das quais foi alvo impediu o país de alocar recursos para o seu próprio desenvolvimento. De facto, as consequências da dívida que foi obrigado a pagar à França até 1947 são incomensuráveis. Por essa razão, persiste na sociedade haitiana um sentimento profundo de revolta e ressentimento em relação à ajuda externa.

Uma das intervenções externas mais importantes na história do Haiti, e aquela sobre a qual recairá a análise, é a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

2.1. A implementação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)

Antes da implementação da MINUSTAH, a ONU estabeleceu a sua presença no Haiti em quatro missões de paz, organizadas entre 1993 e 2000,⁴ mandatadas para apoiar a transição política e fortalecer as forças de segurança após o golpe de Estado de 1991.⁵ No entanto, o processo de paz tentado no Haiti ao longo desses anos foi pouco sustentável e não contribuiu para o estabelecimento de uma democracia estável (Moita, 2016). O “Relatório do Secretário-Geral sobre o Haiti”, elaborado pelo Conselho de Segurança, antes da implementação da MINUSTAH, regista a pouca eficácia dessas missões, incapazes de resolver os principais problemas observados no Haiti: a incapacidade das instituições governamentais de prestarem serviços públicos, a irregularidade na profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, o aumento do tráfico de droga, a violação de Direitos Humanos, o aumento da corrupção, e o pouco crescimento económico do país (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004).

As lacunas deixadas pelas missões passadas acabarão por explicar, em parte, a retoma ao caos no Haiti em 2004 aquando do golpe de Estado que depõe o Presidente eleito

4 A Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) em 1993-1996, a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH) em 1996-1997, a Missão das Nações Unidas de Transição no Haiti (UNTMIH) em 1997 e a Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH) entre 1997-2000.

5 Organizado pelo exército haitiano, que depôs o presidente eleito oito meses antes, Jean-Bertrand Aristide.

em 2000, Jean-Bertrand Aristide, após vários meses de insurreição política e militar contra a sua reeleição. Aristide é forçado a deixar o país em fevereiro de 2004 e é substituído por Boniface Alexandre, o então Presidente do Supremo Tribunal de Justiça do Haiti.

Para além da instabilidade política crónica, a falta de segurança é outra debilidade presente no Haiti. Na altura do primeiro golpe militar que o depôs em 1991, Aristide decide dissolver as forças armadas haitianas, contribuindo para o aumento do descontentamento dos militares. O seu mandato registou também a progressiva desintegração da Polícia Nacional Haitiana, assim como o aumento da presença de grupos armados, financiados por Aristide para garantir a sua própria permanência no poder (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004). A estreita ligação entre a elite política e os grupos armados revela-se altamente prejudicial, persistindo como um dos maiores problemas enfrentados pelo Haiti.

A instabilidade política, aliada ao aumento de grupos criminosos, conduziu o país a um “conflito interno”, tal como é definido no Direito Internacional Humanitário um conflito que opõe forças governamentais do Estado e facções não estaduais que lutam contra o poder vigente através de uma confrontação armada (Pereira, 2014, p. 92).

Neste contexto, é aprovado o estabelecimento da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), tal como previsto na Resolução 1542 (2004) adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A missão é estabelecida oficialmente em junho de 2004, por um período inicial de seis meses e renovado por períodos adicionais. A Resolução 1542 determinou que a MINUSTAH teria uma componente civil, composta por 1,622 polícias civis, incluindo conselheiros e unidades formadas, e militar, incluindo 6,700 tropas de todas as patentes (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004). A componente militar da missão foi particularmente importante devido à insurgência de grupos e gangues armados que se concentravam especialmente nas favelas da capital haitiana, Porto-Príncipe.

2.1.1. Mandato e ação

A MINUSTAH foi liderada pelo Brasil, com o apoio da ONU. A maioria dos *peacekeepers* e do pessoal envolvido na missão provinha de países da América Latina e de África. Esta escolha foi deliberada, pois o intervencionismo liderado por países pós-coloniais, como o Brasil, seria considerado pela comunidade haitiana como menos hostil do que aquele promovido por nações como os Estados Unidos da América (EUA) ou a França, conferindo, assim, maior legitimidade à ação da ONU (Moreno, Braga e Gomes, 2012).

Em concordância com o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 1542 (2004) estabelece o mandato da MINUSTAH destacando três principais prioridades: *i*) Foco no estabelecimento de um ambiente seguro e estável, através da instituição de um governo de transição, da reestruturação e formação da Polícia Nacional Haitiana, do apoio a

programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) de todos os grupos armados, e da proteção de civis sob ameaça iminente de violência física; ii) Apoio no processo político e constitucional iniciado no Haiti através da promoção de princípios de governação democrática e desenvolvimento das instituições necessárias e, especialmente, a prestação de assistência técnica, logística, administrativa e securitária na organização e monitorização de eleições municipais, parlamentares e presidenciais, livres e justas; iii) Enfoque na promoção e cumprimento dos Direitos Humanos, apoiando o trabalho do governo de transição e das instituições e grupos haitianos, monitorizar e comunicar sobre a situação no terreno juntamente com o Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, nomeadamente sobre a situação dos refugiados e das pessoas deslocadas (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004). Inicialmente, o discurso oficial brasileiro sobre a MINUSTAH enfatizava o foco nas questões de desenvolvimento, em vez das questões securitárias, defendendo que o desenvolvimento local seria a chave para o sucesso, e distinguiria esta missão dos fracassos das anteriores missões de *peacekeeping* da ONU (Gois e Sá, 2020). No entanto, e tendo por base a Resolução 1542 (2004), a MINUSTAH foi mandatada para apoiar o governo de transição haitiano e, simultaneamente, reconstruir e fortalecer a Polícia Nacional Haitiana. Como é comum nas missões de estabilização, os seus objetivos não foram acompanhados de um plano de paz a longo prazo, uma vez que não se tratava de manter a paz, mas sim de estabilizar um contexto de conflito.

Conforme já foi constatado, as missões de estabilização diferem das missões de paz tradicionais por não cumprirem os três princípios do *peacekeeping* da ONU, e a MINUSTAH não foi exceção.

O cumprimento do princípio da imparcialidade no contexto da missão da MINUSTAH é questionável quando analisado à luz da definição tradicional de imparcialidade no *peacekeeping*, que defende uma neutralidade absoluta no mandato. A MINUSTAH apenas atribuiu legitimidade ao governo transitório e à Polícia Nacional Haitiana, o que levou alguns autores a denunciarem a falta de neutralidade da missão, aludindo a um possível favorecimento de uma elite próspera com interesse no controlo do Estado haitiano (Borba de Sá, 2019). Contudo, é importante ressaltar que, a partir de 2000, o princípio de imparcialidade no *peacekeeping* evoluiu no âmbito da doutrina da ONU, nomeadamente depois do lançamento do Relatório Brahimi de 2000 (UN Security Council, 2000) e da Resolução 1674 do Conselho de Segurança (UN Security Council, 2006). Essa mudança passou a autorizar uma ação menos neutral e mais ofensiva por parte dos *peacekeepers*, de modo a fazer cumprir o mandato e proteger os civis. Nesse sentido, a atuação da MINUSTAH não cumpre a perceção tradicional de imparcialidade no *peacekeeping*, mas está dentro dos limites legais estipulados pelo Conselho de Segurança, aquando das alterações realizadas. O mesmo se aplica ao critério do uso da força, tradicionalmente apenas permitido em caso de legítima defesa, e, mais tarde alargado para autorizar o uso da força para proteger os civis e garantir o cumprimento do mandato das missões. Na sua

essência, as missões de estabilização legitimam o recurso à força em prol da moralidade de proteger os civis, mesmo não se estando perante uma situação de violência iminente. O contexto altamente complexo, marcado pela elevada proliferação de grupos armados, impulsionou ainda mais o uso da força por parte dos *peacekeepers*, no sentido de atenuar a violência instaurada. Todavia, é importante ressaltar que não existiu um consenso relativamente ao uso da força no âmbito da MINUSTAH. Os capacetes azuis da missão, provenientes de países do Sul Global, apresentaram-se, na sua maioria, contra o uso da força. Esta posição divergiu do entendimento dos EUA, Canadá e França, que defendiam o recurso a ações mais agressivas e militarmente robustas durante os momentos de negociação. Durante a missão, a força foi utilizada em algumas situações, mas não com a intensidade proposta pelos países do Norte (Moreno, Braga e Gomes, 2012).

No que diz respeito ao critério do consentimento, o governo de transição haitiano forneceu efetivamente o seu consentimento para a presença da MINUSTAH no país. Contudo, tal ação pode ser considerada pouco legítima tendo em vista o processo pelo qual o primeiro-ministro foi designado – por meio do “Conselho dos Sábios” – em vez de seguir a legislação haitiana, que estipulava que o primeiro-ministro deveria ser nomeado pelo Presidente, com a aprovação do Parlamento (Moreno, Braga e Gomes, 2012).

Assim, o pouco cumprimento dos princípios do *peacekeeping* tradicional, estabelecidos para legitimar a ação das missões de paz da ONU, contribuiu para a limitada receptividade da população haitiana em relação à missão.

A missão permaneceu no país durante 13 anos, de 2004 a 2017, tendo o seu mandato e ação sofrido algumas alterações ao longo desse período. Ao analisar a primeira década da missão, Lemay-Hébert (2014) realça a elevada securitização dos assuntos sociais e o desrespeito pelos Direitos Humanos. O autor divide a missão em três grandes fases: *i)* De 2004 a 2006, onde, após o golpe de Estado e a consequente saída de Aristide, o foco passava pela supervisão e organização de eleições, tal como previsto no mandato; *ii)* Entre 2006 e 2010, dá-se a capacitação do setor securitário do Estado haitiano, nomeadamente o desenvolvimento da Polícia Nacional Haitiana, sendo que o autor realça a falta de coordenação entre os países doadores de ajuda nesta ação; *iii)* A partir de 2010, a MINUSTAH vê o seu mandato alargado para poder lidar com as consequências do terremoto que ocorre em janeiro desse ano, que devasta por completo o país e vitimiza um número significativo de pessoas, ao mesmo tempo que mantém o foco na securitização e capacitação militar.

Depois de uns primeiros anos especialmente complexos, o período entre 2006 e 2010 foi marcado pela relativa estabilização do Haiti. Em fevereiro de 2006, René Préval é eleito presidente após a organização de eleições consideradas como livres e justas pelos observadores internacionais presentes, e com uma participação popular de cerca de 60% (Parra, 2020). O sucesso destas eleições, organizadas durante a presença da MINUSTAH, contribuíram para aumentar a legitimidade da missão aos olhos da comunidade local. Assim, num ambiente político relativamente normalizado, foi possível dirigir o foco da

missão para a questão dos grupos armados. Uma das estratégias utilizadas, denominada “Community Violence Reduction” (CVR), visava o trabalho direto junto de fações da comunidade pertencente a grupos armados ou em risco de serem recrutadas pelos mesmos. A CVR foi bem-sucedida na medida em que criou oportunidades de trabalho para evitar que vários haitianos cedessem às amarras dos grupos armados. Também contribuiu para a construção de infraestruturas necessárias para o efeito e, no geral, reduziu a radicalização de vários jovens ajudando a sua reintegração na comunidade.

Até 2009, a ONU considerou que a MINUSTAH estava a cumprir os pressupostos a que se tinha proposto (King et al., 2021) e que o caminho em prol da estabilização e do *statebuilding* estava a ser trilhado com sucesso. No entanto, o terremoto de 2010 inaugura um período particularmente difícil da história da MINUSTAH, marcado por eleições fraudulentas e problemas que danificaram a legitimidade da sua ação. As dificuldades que advieram dos últimos anos da missão provaram que os avanços feitos na estabilização e na redução da violência armada apenas conseguiram ter um alcance a curto prazo. Os problemas não foram resolvidos ao nível estrutural pois houve um ressurgimento e aumento da violência após o terremoto de 2010 (Parra, 2020).

2.1.2. Problemas e controvérsias

De um modo geral, a presença da MINUSTAH no Haiti é recordada pelos haitianos com grande apreensão. Não só não conseguiu melhorar a situação estrutural do país, como também introduziu vários problemas e controvérsias que comprometeram a sua legitimidade.

Ao nível político, o papel da MINUSTAH passou essencialmente pela assistência dada ao governo transitório e ao fortalecimento do Estado, portanto, objetivos associados aos mandatos de estabilização. Contudo, esta ação revelou-se problemática por colocar em evidência a ligação demasiado estreita entre a elite política e os grupos armados no Haiti. Por conseguinte, iniciou-se um importante debate sobre possibilidade de a ONU, representada pela MINUSTAH, ter sido, não intencionalmente, cúmplice de uma elite política com interesses em colaborar com determinados grupos armados, os quais colocavam em perigo a população que o Estado haitiano tinha a responsabilidade de proteger.

Outro problema apontado está relacionado com a falta de inclusão de vários setores da sociedade civil haitiana no processo de paz do seu próprio país. A MINUSTAH foi um instrumento de mediação entre a elite política e os grupos armados que lutavam pelo poder, e várias críticas apontam a não inclusão de outras fações da sociedade civil haitiana no processo de manutenção de paz (Moita, 2016). Um maior envolvimento da população haitiana na MINUSTAH poderia ter solucionado alguns problemas identificados na atuação da missão. Este pensamento enquadra-se na teoria académica que

defende uma “viragem local” nos processos de manutenção e construção da paz, no âmbito dos Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos. A “viragem local” defende a inclusão da dimensão local (contexto e sociedade civil) na ação das missões de paz, de modo a alcançar uma paz que tenha em conta as necessidades e ambições da comunidade local do ambiente em conflito (Ginty e Richmond, 2013). Esta abordagem critica o modelo de paz liberal, predominante nas missões de paz da ONU, por aplicar o mesmo modelo e as mesmas conceções de paz em diferentes ambientes em conflito, sem considerar as especificidades locais. Uma maior adaptação e capacidade de interação com grupos importantes da sociedade civil haitiana teria sido essencial para uma missão como a MINUSTAH.

Para além dos problemas já mencionados, a missão ficou marcada por duas grandes controvérsias. Num Haiti ainda a recuperar da devastação do terramoto de janeiro de 2010, o país é abalado, em outubro desse mesmo ano, por um surto de cólera que afetou gravemente a população. É declarado o estado de epidemia no país, registando-se cerca de 820,000 casos e mais de 10,000 mortos (Centers for Disease Control and Prevention, 2023). Mais tarde, investigações vieram provar que o surto de cólera ocorreu devido à negligência de uma força de *peacekeeping* da MINUSTAH, que efetuou uma descarga de águas residuais num rio ao qual centenas de haitianos estavam dependentes para o seu abastecimento de água (Human Rights Watch, 2022; Figueroa, n.d.). Em 2017, a ONU reconheceu o seu papel na causa da epidemia e aceitou a responsabilidade moral, mas não legal, de fornecer ajuda para a combater (Human Rights Watch, 2022).

A outra grave controvérsia prende-se com o surgimento de inúmeras alegações de exploração e abuso sexual perpetrados por *peacekeepers* da missão. De entre as quais, incluem-se alegações de violação, atos sexuais com menores e tráfico humano, tendo sido a maior parte delas reveladas por investigações independentes. Uma identificou 134 *peacekeepers*, provenientes do Sri Lanka, que violaram nove crianças e operaram uma rede de exploração sexual entre 2004 e 2008 (King et al., 2021). Em janeiro de 2011, militares paquistaneses violaram um rapaz em Gonaïves e tiveram relações sexuais com menores na capital. Três deles foram mais tarde considerados culpados de exploração e abuso sexual e foram condenados a uma pena de prisão de um ano. Em julho de 2011, as tropas uruguaiaias foram acusadas de agredir sexualmente um jovem na cidade de Port-Salut, no sul do país (embora só tenham sido acusados de “coerção”) (Lemay-Hébert, 2016).

Foram também reportados centenas de nascimentos resultantes do envolvimento entre *peacekeepers* e mulheres haitianas que acabaram por ser abandonadas (Brice-Saddler, 2019). A ONU adota uma posição inequívoca na proibição e condenação do abuso e da exploração sexual por parte do pessoal envolvido em missões de paz. Em 2003, implementou uma política de “tolerância zero” e estabeleceu um conjunto de memorandos com o objetivo de reforçar a responsabilização dos infratores, viabilizando a abertura de investigações no terreno (King et al., 2021). Porém, a ação penal contra os perpetradores

de abusos é da responsabilidade dos países de origem, o que dificulta e limita a devida responsabilização destes crimes (Gowan, 2018). A inação da ONU, aliada à falta de vontade, interesse ou capacidade dos Estados de assumirem a devida responsabilidade individual, teve como efeito, em diversas situações, a simples retirada desses *peacekeepers* da missão e o seu regresso ao país de origem, sem que fossem adequadamente julgados pelos crimes cometidos.

Os casos apresentados exemplificam a conduta inadequada de *peacekeepers* pertencentes a uma missão cujo mandato é estabilizar um país em conflito, proteger uma população extremamente vulnerável e garantir o respeito pelos Direitos Humanos.

A legitimidade da MINUSTAH foi altamente questionada na sequência destes eventos. O descontentamento de vários segmentos da sociedade haitiana relativamente à MINUSTAH e à ONU foi visível através da grande mobilização da população em manifestações e protestos que apelavam à retirada da missão do país e reiteravam a rejeição à intervenção externa (Borba de Sá, 2019). Uma análise mais concreta da opinião da população haitiana relativamente à MINUSTAH seria pertinente, no entanto, não foram feitas sondagens ou inquéritos oficiais. Os inquéritos que existem foram recolhidos por investigações ou trabalhos de campo independentes e demonstram alguma variedade de opiniões. Determinadas partes da população consideravam a presença da MINUSTAH essencial para a redução da violência, especialmente nas comunidades mais vulneráveis. No entanto, ao mesmo tempo, havia uma forte revolta devido à má conduta da missão, tanto no agravamento da epidemia de cólera como nos casos de abuso e exploração sexual (Parra, 2014).

Embora a MINUSTAH tenha desempenhado um papel importante na promoção da estabilidade no Haiti ao longo dos seus 13 anos de atuação, a sua presença ficou inevitavelmente marcada por estes problemas, tanto para a população local como para a comunidade internacional.

3. O Alcance da Paz através do *Statebuilding*

A ação da MINUSTAH no Haiti está inserida num amplo debate sobre o alcance da paz através do *statebuilding* (“construção do Estado”) quando as estruturas e instituições estatais se encontram fragilizadas. Muitos dos conflitos internos encontram a sua origem na fragilidade do poder estatal. De acordo com o Fragile States Index (n.d.), um Estado frágil tem os seguintes atributos: perda do controlo físico do seu território ou do monopólio do uso legítimo da força; erosão da autoridade legítima para tomar decisões coletivas; incapacidade de prestar serviços públicos razoáveis; e incapacidade de interagir com outros Estados enquanto membro de pleno direito da comunidade internacional.

Numa tentativa de solucionar a fragilidade estatal e pôr fim aos conflitos que dela provêm, muitas das missões de paz da ONU, em concreto aquelas que têm o mandato de

Estabilização, incluem o *statebuilding* como prioridade. O *statebuilding* é referente aos processos de (re)construção do Estado, no seguimento da desagregação ou colapso do poder estatal. O enfraquecimento do poder do Estado é uma das causas que leva à eclosão de conflitos, internos e internacionais. Nesse sentido, existe uma correlação entre a condição do Estado e a paz (Robinson, 2007).

O Haiti é historicamente frágil. Um país onde as instituições estatais não proporcionam justiça, educação ou cuidados de saúde à maioria da sua população, não consegue instalar as bases para um regime democrático. As várias eleições realizadas acabaram por reforçar as forças de segurança repressivas que mantiveram o poder político limitado a uma minoria de elites ricas (Forman, 2012). Além disso, o Haiti tem sido alvo de intervenções externas desde a sua colonização, e nem a sua independência histórica em 1804 permitiu uma verdadeira libertação e desenvolvimento do país. A sucessiva interferência externa para “salvar” o Haiti deixou uma marca negativa na população haitiana, que expressa essa realidade através do ditado em crioulo haitiano “*Se blan ki deside*”, ou seja, “as decisões são sempre tomadas por estrangeiros” ou “o homem branco decide”, refletindo a incapacidade dos haitianos de assumirem o controlo do seu próprio destino (Moreno, Braga e Gomes, 2012).

O conflito que eclodiu no Haiti antes da chegada da MINUSTAH resultou de uma má e ineficaz governação, de instituições fracas e de um clima de insegurança crescente. A experiência da ONU no Haiti foi um teste para avaliar de que forma os atores internacionais podem, ou não, contribuir para a estabilização de um Estado frágil, através do fortalecimento institucional e da reforma do sector de segurança. A forte componente securitária da MINUSTAH, estabelecida para promover a estabilização e o *statebuilding*, foi mais uma tentativa falhada de instaurar a paz no Haiti.

A MINUSTAH atuou num contexto de revolta da população perante a ineficácia dos sucessivos governos haitianos. Essa revolta aliciou a integração de partes da população em gangues armados que se apresentavam como uma alternativa ao poder. Como já referido, muitos desses gangues armados foram, em diferentes momentos, apoiados e financiados por alguns líderes políticos e governos haitianos em troca da sua própria segurança. A relação próxima entre os gangues, a classe política e a elite empresarial do país, espelha uma emaranhada teia de relações de poder, uso do poderio económico e da violência para fazer política de forma ilegítima e não democrática (Parra, 2020).

A MINUSTAH pode ser analisada de forma crítica através do modelo de construção da paz baseado na “construção do Estado” (*statebuilding*). Frequentemente, os intervenientes externos desvalorizam a importância da legitimação local dos processos de paz, dos acordos políticos e da criação de instituições estatais (Parra, 2020). Uma das principais críticas à atuação da MINUSTAH diz respeito à sua abordagem *security-first*, orientada pelo mandato de estabilização e *statebuilding*, com foco na desagregação dos grupos armados no Haiti. A missão não conseguiu compreender e abordar as dinâmicas locais da sua atuação, nem resolver os problemas de forma estrutural.

A continuidade do conflito após a retirada da missão e o agravamento da situação nos últimos anos evidenciam essa limitação.

Os teóricos mais críticos da estabilização e do *statebuilding* (Diehl e Richmond, 2022) destacam a limitação dessas abordagens em comparação com o *peacekeeping* e o *peacebuilding*, considerados métodos mais eficazes para a construção de uma paz sustentável. No seu entender, o *statebuilding* está predestinado a falhar devido à sua dependência face ao poder central, ao fluxo de capital e à estabilidade interna e regional – critérios que não são encontrados em ambientes de conflito e violência extrema. Defendem ainda que as missões de estabilização, ao promoverem processos de *statebuilding*, tendem a favorecer as elites políticas no poder. Isso compromete a imparcialidade da missão e pode culminar em resultados pouco democráticos e legítimos.

Para além do programa CVR, outro exemplo de uma abordagem alternativa e mais próxima da comunidade local foi a implementação de um programa integrado de segurança e desenvolvimento em Bel Air, organizado pela organização não-governamental brasileira Viva Rio em coordenação com a MINUSTAH. O programa tinha como objetivo envolver as comunidades de forma informal e integrar os “gangs” num processo dinâmico de negociação e diálogo com a Polícia Nacional Haitiana e a MINUSTAH (Lemay-Hébert, 2016).

Apesar de algumas tentativas direcionadas ao nexus paz-desenvolvimento, a MINUSTAH não conseguiu estabelecer um processo de paz nem criar as condições necessárias para um acordo político que resolvesse o conflito, resultando na criação de um vazio político, preenchido por grupos armados em disputa pelo poder. Uma maior participação da sociedade civil haitiana no desenvolvimento político do país, aliada à consolidação dos avanços alcançados na área da segurança humana, poderia ter favorecido a obtenção de resultados mais positivos.

Em conclusão, autores como Ginty e Richmond (2013) e Autesserre (2017) apresentam abordagens alternativas à estabilização e ao *statebuilding* no âmbito do *peacekeeping*, propondo uma maior integração da perspetiva local nas missões de paz. A inclusão de atores locais, como a sociedade civil e as organizações comunitárias, na resolução dos conflitos, é vista como essencial para pôr fim à violência estrutural e alcançar uma paz sustentável. Esta abordagem, mais alinhada com as necessidades locais, poderá constituir uma estratégia mais eficaz para a construção de uma paz duradoura no Haiti.

Conclusão

Este artigo teve como objetivo analisar e refletir sobre o papel das missões de paz da ONU na resolução de conflitos internos e no alcance de um ambiente de paz sustentável. Como suporte à análise, deu-se enfoque à primeira missão de estabilização realizada pela ONU, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

Desde a sua fundação em 1945, a ONU estabeleceu-se como a principal organização responsável por garantir a paz e a segurança internacional. Para cumprir esse propósito, a organização tem recorrido ao destacamento de missões de paz para países afetados por conflito internos. O *peacekeeping* da ONU passou por várias alterações ao longo do tempo, tendo intensificado a sua atuação no período pós-Guerra Fria, devido ao aumento do número de conflitos internos. Uma dessas mudanças foi a implementação das missões de estabilização, que inauguraram um modelo de *peacekeeping* mais robusto. Contrastando com o *peacekeeping* tradicional e a sua “trindade sagrada” de princípios (imparcialidade, consentimento e uso de força apenas em caso de legítima defesa), estas missões visavam estabilizar o ambiente de conflito, prestando apoio ao Estado na sua reconstrução (*statebuilding*).

A MINUSTAH foi a primeira missão de estabilização da ONU a ser implementada, num Haiti marcado pela instabilidade política, crescente violência e deterioração da, já reduzida, qualidade de vida da sua população. Conclui-se que a ação da MINUSTAH no Haiti foi insuficiente e, portanto, não contribuiu para a instauração de um ambiente de paz sustentável. Embora a missão tenha desempenhado um papel importante na estabilização política e securitária, especialmente entre 2006 e 2010, os seus esforços prolongados ao longo de 13 anos não conseguiram resolver o conflito de forma estrutural.

A multidimensionalidade do seu mandato de estabilização, o foco no fortalecimento de um Estado com várias fragilidades estruturais, o crescimento de grupos e gangues armados, são algumas das várias problemáticas a que a MINUSTAH não conseguiu dar resposta. Adicionalmente, o surto de cólera, causado pela negligência dos *peacekeepers*, afetou gravemente uma grande parte da população e continua a ter repercussões sanitárias até hoje, assim como os vários casos de abuso e exploração sexual cometidos. Estas duas situações comprometeram a perceção da população haitiana em relação à MINUSTAH e à presença da ONU no país.

Destaca-se também a ênfase dada ao cariz militar e a excessiva securitização de questões sociais, que remeteram para segundo plano o aspeto humanitário da missão, além da escassa atenção dada à implementação de reformas políticas que permitissem uma verdadeira democratização do Estado haitiano e o seu desenvolvimento.

É crucial não só analisar as falhas da MINUSTAH, mas também dos demais processos de paz e intervenções externas realizadas no Haiti. Essa reflexão deve servir como ponto de partida para evitar a repetição dos mesmos erros e alcançar um consenso que inclua, necessariamente, a sociedade civil haitiana. É imperativo ir além da “estabilização” e abordar a violência estrutural, o que exige, igualmente, uma maior consciencialização dos impactos negativos causados pelas políticas internacionais anteriores.

O *peacekeeping* da ONU continua a ser um dos mecanismos fundamentais no apoio à construção e manutenção da paz em Estados considerados frágeis. Contudo, não é possível prever com certeza o rumo que a ONU tomará em relação à implementação das missões de paz, dado os vários cortes no financiamento do *peacekeeping*. Inclusive, desde

2014 não são destacadas novas missões de paz no âmbito da ONU. Independentemente do seu futuro, é essencial que a ONU continue a promover a cooperação entre as agências dos Direitos Humanos e da Paz e Segurança. Deve-se, igualmente, focar no nexus paz-desenvolvimento, nomeadamente nas causas estruturais dos conflitos através de abordagens adaptadas às realidades específicas de cada contexto.

A situação no Haiti é de contínuo agravamento, com vastas áreas do país sob o controlo de grupos armados, um governo incapaz de restabelecer a ordem e uma crise humanitária de grande dimensão. Como resposta, o Conselho de Segurança autorizou, em outubro de 2023, o envio de uma *Multinational Security Support Mission* ao Haiti. Liderada pelo Quênia, esta força internacional, composta por polícias e militares, tem como objetivo estabilizar o país e responder ao aumento da violência armada. No entanto, esta missão não é liderada pela ONU, uma vez que a organização optou por não se envolver diretamente, tendo em conta o histórico das suas intervenções no Haiti. Esta decisão surge também no contexto da atual suspensão da implementação de novas operações de *peacekeeping* organizadas pela ONU.

Em suma, a contínua instabilidade no Haiti requer uma resposta célere e eficaz por parte da comunidade internacional. Contudo, é imperativo que se evitem os erros do passado, assegurando que as lições aprendidas com a experiência da MINUSTAH contribuam para intervenções mais ajustadas, sustentáveis e respeitadoras das necessidades da população haitiana.

Bibliografia

- Arena, M. (2017) 'A Blurring of Roles: Use of Force in UN Peacekeeping', *Perspectivas – Journal Of Political Science, Special Issue 2017*, pp. 52-63. DOI: <http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.102>.
- Autesserre, S. (2014) *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Autesserre, S. (2017) 'International Peacebuilding and Local Success: Assumptions and Effectiveness', *International Studies Review*, 19(1), p. 114-132. Disponível em: <https://academic.oup.com/isr/article-abstract/19/1/114/2980418?redirectedFrom=fulltext>.
- Brice-Saddler, M. (2019) 'U.N. peacekeepers in Haiti fathered children and abandoned them, report says', *The Washington Post*, 18 de dezembro. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/2019/12/18/un-peacekeepers-fathered-then-abandoned-hundreds-children-haiti-report-says/?utm_source=google&utm_medium=acq-nat&utm_campaign=eng-wpfd21-search&utm_content=world_hub&utm_keyword=&campaignid=8202785432&adgroupid=120494696126&adid=518428285860&gclid=CjwKCAjwm7mE-BhBsEiwA_of-TMcl5LkGaxGxGizcKnKcRqxR4qM4wsTqxq2G7y8YnGM8QCbp8PfUA-xoC5nYQAvD_BwE (Acedido a 10 de março de 2024).

- Center for Preventive Action. (2023) 'Instability in Haiti', *Council on Foreign Relations*. Disponível em: <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/instability-haiti> (Acedido a 19 de fevereiro de 2024).
- The World Factbook. (2024) Haiti. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/haiti/#people-and-society> (Acedido a 20 fevereiro de 2024).
- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (2004) *Report of the Secretary-General on Haiti*. S/2004/300.
- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (2004) *Resolution 1542 (2004)*. S/RES/1542 (2004).
- Council on Foreign Relations. (2023) 'Understanding Intrastate Conflict', *Council on Foreign Relations*, 16 Maio. Disponível em: <https://education.cfr.org/learn/reading/understanding-intrastate-conflict> (Acedido a 5 de dezembro de 2023).
- Council on Foreign Relations. (2023) 'What Is Interstate Conflict?', *Council on Foreign Relations*, 16 Maio. Disponível em: <https://world101.cfr.org/understanding-international-system/conflict/what-interstate-conflict> (Acedido a 5 de dezembro de 2023).
- Diehl, P. F., e Richmond, O. P. (2022) 'The Changing Face(s) of Peace Operations: Critical and Behavioral-Quantitative Paths for Future Research', *Journal of International Peacekeeping*, 25(3), pp. 205-235. <https://doi.org/10.1163/18754112-25030003>
- Fernandes, A. (2011) *Conflitos e Paz Mundial: A Importância da ONU*. Quid Juris – Sociedade Editora.
- Figueroa, M. (n.d.) 'Peacekeeping in Haiti: Successes and Failures', *The Pardee Atlas Journal of Global Affairs*. Disponível em: <https://sites.bu.edu/pardeeatlas/advancing-human-progress-initiative/back2school/peacekeeping-in-haiti-successes-and-failures/> (Acedido a: 2 de março de 2024).
- Foley, C. (2023). 'The UN's Responsibilities to Protect Civilians: A Work in Progress', *IDN Brief, A Proteção de Civis em Situação de Conflito*, pp. 2-4.
- Forman, J. (2012) 'Haiti', in Caplan, R (ed.) *Exit Strategies and State Building*. Oxford University Press, pp. 118-134.
- Fragile States Index. (n.d.) 'What Does State Fragility Mean?'. Disponível em: <https://fragilestatesindex.org/frequently-asked-questions/what-does-state-fragility-mean/> (Acedido a 10 de outubro de 2024).
- Galtung, J. (1969) 'Violence, Peace, and Peace Research', *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191. <https://www.jstor.org/stable/422690?origin=JSTOR-pdf>.
- Gamio, L., Méheut, C., Porter, C., Gebrekidan, S., McCann, A. e Apuzzo, M. (2022) 'Haiti's Lost Billions', *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2022/05/20/world/americas/enslaved-haiti-debt-timeline.html> (Acedido a 19 de fevereiro de 2024).

- Ginty, R. e Richmond, O. (2013) 'The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace', *Third World Quarterly*, 34(5), pp. 763-783. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>.
- Gois, D.A. e Sá, M.B. (2020) 'Viva Rio no Haiti e o "modelo brasileiro de pacificação": securitização via hegemonia?', *Pensamiento Proprio*, 51(Edição Especial), pp. 159-200.
- Gorur, A. (2016) *Defining the Boundaries of UN Stabilization Missions*. Stimson.
- Henley, J. (2010) 'Haiti: a long descent to hell', *The Guardian*, 14 Janeiro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2010/jan/14/haiti-history-earthquake-disaster> (Acedido a 25 de fevereiro de 2024).
- Human Rights Watch. (2022) 'Haiti: Urgently Address Cholera Outbreak', *Human Rights Watch*. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2022/10/18/haiti-urgently-address-cholera-outbreak> (Acedido a 6 de março de 2024).
- King, C., Ferraro, G., Wisner, S.C., Etienne, S., Lee, S. e Bartels, S.A. (2021) 'MINUSTAH is doing positive things just as they do negative things': nuanced perceptions of a UN peacekeeping operation amidst peacekeeper-perpetrated sexual exploitation and abuse in Haiti', *Conflict, Security & Development*, 21(6), pp. 749-779. <https://doi.org/10.1080/14678802.2021.1997453>.
- Lemay-Hébert, Nicolas. (2014) 'United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)', em: Koops, J., Tardy, T., MacQueen, N. e Williams, P. (eds.) *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford University Press, pp. 720-730.
- Mac Ginty, R. (2011) *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Moita, M. (2016) 'Pensar a paz positiva na prática: Avaliar a eficácia das Nações Unidas na implementação de uma paz ampla', *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 7(1), pp. 58-76. <http://hdl.handle.net/11144/2622>.
- Moreno, M.F., Braga, C.C.V. e Gomes, M.S. (2012) 'Trapped Between Many Worlds: A Postcolonial Perspective on the UN Mission in Haiti (MINUSTAH)' *International Peacekeeping*, 19(3), pp. 377-392. <https://doi.org/10.1080/13533312.2012.696389>.
- Nações Unidas. (n.d.). *Carta das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça*.
- Parra, M. (2020) 'Building or Breaking the Polity? International Intervention, Statebuilding and Reproduction of Crisis in Haiti (2004 - 2019)', *Revista de Ciencia Política*, 40(2), pp. 351-378. DOI: 10.4067/S0718-090X2020005000111.
- Pereira, M. (2014) *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*. Coimbra Editora.
- Pereira, M. e Garrido, R. (2020) 'A Proteção de Civis nas Missões da União Africana', em Monte, M., Rocha, J. e Pereira, M. (eds.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito*. Almedina, pp. 1081-1099.

- Porter, C., Méheut, C., Apuzzo, M. e Gebrekidan, S. (2022) 'The Root of Haiti's Misery: Reparations to Enslavers', *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/05/20/world/americas/haiti-history-colonized-france.html> (Acedido a 19 de fevereiro de 2024).
- Richmond, O. e Visoka, G. (2022) *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*. Palgrave Macmillan.
- Robinson, N. (2007) 'State-building and international politics: The emergence of a 'new' problem and agenda', in Hehir, A. e Robinson, N. (eds.) *Statebuilding: Theory and Practice*. Routledge, pp. 1-28.
- Rodrigues, C. (2012) 'Contributo Para Uma "Estratégia Abrangente" De Gestão De Crises', *IDN Cadernos*, 8, pp. 1-81.
- Roque, S. (2013) 'Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a Importância das Questões de Direito Internacional Humanitário Face aos Conflitos Armados do Século XXI', *IDN Nação e Defesa*, 135, pp. 27-46.
- Roy, D. e Labrador, R.C. (2024) 'Haiti's Troubled Path to Development', *Council on Foreign Relations*. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/haitis-troubled-path-development> (Acedido a 19 de fevereiro de 2024).
- Saraiva, M. F. (2023) 'Proteção de Civis nas Missões de Paz das Nações Unidas', *IDN Brief, A Proteção de Civis em Situação de Conflito*, pp. 5-6.
- Thakur, R. (2018). 'Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect', em Weiss, T.G. e Daws, S. (eds.) *The Oxford Handbook on The United Nations: Second Edition*. Oxford University Press, pp. 540-558.
- United Nations. (2017) 'Guidelines on the role of United Nations police in protection of civilians', United Nations. <https://police.un.org/en/guidelines-role-of-united-nations-police-protection-of-civilians-2017>.
- United Nations. (n.d.) *Responsibility to Protect*. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml> (Acedido a 14 de dezembro de 2023).
- United Nations Peacekeeping. (n.d.). *Our History*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/our-history> (Acedido a 27 de novembro de 2023).
- United Nations Peacekeeping. (n.d.). *Terminology*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/terminology> (Acedido a 14 de novembro de 2023).
- United Nations Peacekeeping. (n.d.). *What is Peacekeeping*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping> (Acedido a 15 de novembro de 2023).
- UN Security Council. (1999) 'Resolution 1265(1999) / adopted by the Security Council at its 4046th meeting, on 17 September 1999'. <https://digitallibrary.un.org/record/285718#record-files-collapse-header>

UN Security Council. (2000) 'Report of the Panel on United Nations Peace Operations'. A/55/305S/2000/809.

UN Security Council. (2006). 'Resolution 1674 (2006) / adopted by the Security Council at its 5430th meeting, on 28 April 2006'. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/573969?v=pdf>.