Operações de Paz da Organização das Nações Unidas: A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e o Papel do Brasil como Peacekeeper.

Fernanda Menezes dos Santos
Maria Clara de Souza Dias
Matheus Felipe Moreira Zanetti[1]

Resumo: As operações de paz são um importante instrumento para a manutenção da paz e segurança internacional, legítimas quando implementadas pela, ou com a autorização da, Organização das Nações Unidas (ONU). O desenvolvimento dessas pode ser observado por meio da sua classificação em gerações, das quais, comumente, entende-se a existência de quatro , tendo sido proposta uma quinta geração por Kai M. Kenkel, a qual abrigaria a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH). Assim, é importante compreender melhor como se deu a MINUSTAH, além do papel do Brasil na operação. O objetivo da pesquisa é, pois, analisar o papel do Brasil na MINUSTAH, a partir da concepção teórica proposta por Kenkel, como um peacekeeper. Para tanto, utilizar-se-á o método de estudo de caso.

Palavras-chave: operações de paz; intervenção humanitária; MINUSTAH; Haiti; Brasil.

1Alunos de Graduação em Relações Internacionais na PUC-Minas

1 Introdução

As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) têm se tornado cada vez mais pertinentes hodiernamente, haja vista a ascensão de conflitos e violações de direitos humanos espalhadas pelo mundo, sendo um instrumento legítimo de manutenção e construção da paz e da segurança internacional. Em uma perspectiva teórica, tais operações podem ser estudadas a partir da sua classificação em gerações, as quais são, comumente, quatro. Todavia, para o teórico Kai Michael Kenkel (2013), há, ainda, uma quinta geração, a qual abrangeria a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). À vista disso, tem-se que uma das características da quinta geração das operações de paz diz respeito ao protagonismo de atores regionais como peacekeepers. Em razão disso, o objetivo do presente artigo é analisar o papel do Brasil na MINUSTAH, a partir da concepção teórica proposta por Kenkel, como um peacekeeper.

Para tanto, o presente artigo iniciar-se-á com uma revisão teórica acerca das operações de paz das Nações Unidas, perpassando pelo debate sobre soberania e intervenção, o qual é de extrema relevância para compreender a legitimidade dessas. Estudar-se-á, ainda, as operações de paz a partir da classificação teórica das gerações, com especial enfoque na quinta geração, proposta por Kenkel (2013). Adiante, far-se-á uma breve contextualização histórica da crise do Haiti, iniciada nos anos 2000, a qual fez ser necessária a intervenção humanitária no país (a MINUSTAH), aprofundando-se na atuação do Brasil na operação em questão. Por fim, a terceira seção do presente artigo focar-se-á na análise da MINUSTAH como uma operação de quinta geração e nos elementos caracterizadores do Brasil como um peacekeeper, a partir da sua atuação no Haiti.

2 As Operações de Paz da Organização das Nações Unidas

Considerando o Direito Internacional, as operações de paz da ONU são as formas mais legítimas de intervenções militares atualmente (KENKEL, 2013). Quando se fala, de modo geral, de intervenções militares, essas podem ser conduzidas pela ONU, por organizações regionais ou até unilateralmente por Estados; porém, as intervenções que ocorrem de maneira legítima são aquelas conduzidas pela ONU. Nesse sentido, tem-se que tais operações de paz devem ser autorizadas

pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para essas serem efetivamente legítimas. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as operações de paz se caracterizam como um importante instrumento de manutenção e implantação da paz em diversos locais pelo mundo, a partir da intervenção internacional. Esse tipo de intervenção, contudo, desde o primeiro momento de criação das operações de paz, se demonstra como polêmica, haja vista o princípio da soberania dos Estados. Em que pese a evolução das operações de paz, o debate acerca da soberania em contraposição à intervenção permanece relevante (KENKEL, 2012), como se verá adiante. Em seguida, analisar-se-á tal evolução das operações de paz, a partir da perspectiva teórica da classificação dessas em gerações.

2.1 O Debate sobre Soberania *versus* Intervenção

Um dos principais pontos que precisa ser considerado sobre operações de paz é o debate sobre soberania e intervenção, no sentido de se pensar até que ponto a soberania dos Estados é absoluta e deve ser respeitada independentemente das circunstâncias e até que ponto uma intervenção encontra uma justificativa plausível para violar a soberania de um Estado. Nesse debate, existem duas correntes principais: os pluralistas e os solidaristas (MAYALL, 2009). Os primeiros defendem que a soberania demanda regras mínimas de coexistência, e a principal dessas regras é a não-interferência nos assuntos de outros Estados, isto é, entendendo que a soberania é absoluta; entendendo-se que a soberania não é absoluta, acaba-se por perder um dos principais elementos das relações internacionais: a não ingerência nas questões domésticas dos Estados (KENKEL, 2012). Por sua vez, os solidaristas entendem que a soberania é condicional e a sociedade internacional deve se comprometer com determinadas normas para alcançar objetivos elementares, como a preservação do sistema e a manutenção da paz; assim, a sociedade internacional existe justamente para que esses objetivos sejam alcançados, de maneira a ser esse também o objetivo da soberania. Se esses objetivos não estão sendo promovidos, a soberania fica condicionada, podendo prevalecer o objetivo de manutenção da paz ou limitação da violência, por exemplo (KENKEL, 2012).

Com o desenrolar da política internacional, com a criação da ONU em 1945, a Carta das Nações Unidas tentou equacionar esse dilema, determinando

que as intervenções feitas com o consentimento do Estado a recebê-las podem ocorrer livremente, uma vez que o Estado é soberano. Nesse sentido, "apesar da proibição à intervenção, com ou sem uso da força, ser juridicamente forte, a Carta fornece também uma série de exceções explícitas e implícitas à sua aplicabilidade, das quais derivam o direito e, posteriormente, a 'responsabilidade' de intervir" (KENKEL, 2012, p. 26). Por exemplo, em 2015, o governo do Mali pediu ajuda à França, a qual enviou tropas para apoiá-lo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020). Porém, nos casos em que a intervenção é necessária e o Estado não a consente, a Carta prevê que, mediante a identificação de ameaças à paz e à segurança internacional, cabe ao Conselho de Segurança decidir a necessidade de uma intervenção, de modo que essa, mesmo sem o consentimento do Estado, será legítima (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Portanto, existem apenas duas possibilidades para que uma intervenção militar seja legítima: se a missão acontece com o consentimento do Estado que irá receber a intervenção, respeitando-se a concepção de soberania absoluta do Estado, ou se há autorização do Conselho de Segurança da ONU, em situações em que é necessária a intervenção das Nações Unidas para a implantação ou manutenção da paz e da segurança internacional, as quais são prioritárias face à soberania estatal (MAYALL, 2009). Tem-se, com isso, que a Carta das Nações Unidas conseguiu adequar o referido debate às regras internacionais, prevendo o respeito à soberania como regra e a intervenção como exceção. Entretanto, por muito tempo, a hipótese de intervenção não foi utilizada, considerando o contexto internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, como se verá adiante (MAYALL, 2009).

2.2 As Gerações das Operações de Paz

As operações de paz, como visto, podem ocorrer por meio de organizações regionais, unilateralmente por Estados ou pela ONU, sendo essa sua forma mais legítima, hodiernamente, uma vez que os Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas legitimam a organização para promovê-las. Os citados capítulos são uma tentativa de se equacionar o dilema entre a necessidade de intervenção e os limites da soberania estatal, de maneira que as intervenções só são consideradas legítimas em duas hipóteses: com o consentimento do Estado, pois ele é soberano, ou com

a autorização do Conselho de Segurança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

As operações de paz emergiram em um contexto pós-Segunda Guerra Mundial, "como um novo instrumento de segurança coletiva, de modo a promover a construção de um ambiente internacional estável" (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 7). Todavia, tal contexto também foi marcado pela Guerra Fria, o que conduzia a um engessamento do Conselho de Segurança, em decorrência da tensão entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética (URSS), impedindo, assim, uma atuação mais contundente do organismo (MAIDANA, 2012). Em que pese esse cenário, a organização enviou a sua primeira operação de paz, em 1948, quando o Conselho de Segurança "autorizou a preparação e o envio de militares da ONU para o Oriente Médio para monitorar o Acordo de Armistício entre Israel e seus vizinhos árabes" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Desde então, as operações de paz foram constantemente utilizadas, evoluindo de acordo com o contexto histórico, para atender às necessidades de diferentes conflitos e panoramas políticos. Assim, as operações tomaram características e abordagens diversas, razão pela qual teóricos e estudiosos passaram a classificá-las em quatro gerações. Kenkel (2013), por sua vez, trabalha ainda com a hipótese de uma quinta geração, ressaltando a importância de se compreender "[...] que o progresso das missões foi cumulativo: as gerações são construídas umas sobre as outras, às vezes dentro de uma única missão" (KENKEL, 2013, p. 124, tradução nossa[2]).

Logo, tem-se que a primeira geração das operações de paz, marcada pela ideia do peacekeeping, trata-se das primeiras tentativas da organização em participar ativamente de soluções de controvérsias, observação e manutenção da paz, sendo fundamentada no Capítulo VI da Carta da ONU. Com vistas no contexto de Guerra Fria, marcado pela valorização do conceito de soberania, coaduno à tensão causada pela bipolaridade na época, existia uma restrição na natureza das operações de paz, uma vez que havia um receio da própria Organização em utilizar a prerrogativa da autorização das intervenções pelo Conselho de Segurança.

2 "The progress of missions has been cumulative: the generations are built upon one another, sometimes within a single mission" (KENKEL, 2013, p. 124).

Em razão disso, essa geração conta com três princípios primordiais: a necessidade de consenso da nação que receberá a intervenção, o igual tratamento entre as partes no conflito, e o não uso da força, o qual ainda é característico das operações (KENKEL, 2013). Nesse sentido, pode-se inferir que em tal geração tem-se "missões muito mais simples se comparadas com as demais gerações, visto que o intuito é de caracterizar uma presença internacional na zona de conflito para fazer valer a paz" (MAIDANA, 2012, p. 33).

A segunda geração das operações de paz, por sua vez, já está inserida em um cenário pós-Guerra Fria, o que causou uma mudança na natureza e extensão dessas operações, eis que houve uma eclosão de conflitos interestatais, que ficaram conhecidos como as "novas guerras", sendo, muitas vezes, referentes a questões étnicas, e, por isso, mais sensíveis para solucionar. Esse cenário fez com que houvesse um aumento da demanda das operações, e, como forma de sanar esses conflitos — além das práticas aplicadas na geração anterior, inclusive a dependência de aprovação do anfitrião —, começaram a ser incorporadas às operações tarefas civis, visando auxiliar nos processos de implementação de democracia ou em processos eleitorais, por exemplo (KENKEL, 2013).

Kenkel (2013) explica que a terceira geração é também conhecida como peace enforcement e se fundamenta no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Sobre essa geração faz-se necessário entender que:

> Caracteriza-se por ações em que há aplicação da força pela operação que é mais abrangente que a permitida às duas últimas gerações. Nas duas primeiras, a força só pode ser utilizada para legítima defesa, até nova ordem dada pelo Conselho de Segurança [...]. Resumidamente, visa a aplicação do uso da força, ainda que sem o consentimento das partes, em situações em que uma operação de manutenção de paz, já em curso, esteja em vias de falir ou já falida (MAIDANA, 2012, p. 43).

Por fim, tem-se que entre a terceira e quarta geração há uma rápida passagem, de maneira que essa última pode ser caracterizada por operações de *peacebuilding*, não havendo muitas modificações das aplicações e medidas tomadas na anterior. Essas consistem, pois, em "operações robustas de construção da paz que combinam permissão elevada para usar a força com tarefas civis aprimoradas que são mais

intrusivas em termos de seus efeitos sobre os locais autonomia do que na segunda geração" (BELLAMY apud KENKEL, 2013, p. 132, tradução nossa[3]).

Para Kenkel (2013), haveria ainda uma quinta geração das operações de paz, as quais teriam como características a sua regionalização e mandatos híbridos, isto é, que seriam instituídas pela ONU para que alguma organização regional as efetivasse. Desta feita, "[...] essas missões desdobram tropas e policiais sob comando misto, com as Nações Unidas e várias organizações regionais desdobrando tropas para as mesmas missões, sob cadeias de comando separadas e formas distintas de mandato" (KENKEL, 2013, p. 135, tradução nossa[4]). Essas seriam caracterizadas, portanto, por seu mandato híbrido, mas, bem como, pelo aumento da divisão de trabalhos civis nas operações de paz (KENKEL, 2013).

Nesse sentido, o Kenkel (2013) explica que com os fracassos das operações de paz durante a década de 1990, como no caso de Ruanda, as potências ocidentais retiraram muito do seu apoio às operações. Ademais, no pós-11 de setembro, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) focou suas missões no Iraque e Afeganistão. Com essa nova configuração internacional, o Sul global tornou-se o centro para o apoio às operações de paz, principalmente quanto à liberação de tropas para os "capacetes azuis"[5]. Para exemplificar sua hipótese, o autor aponta, entre outras, a operação de paz ocorrida no Haiti, uma vez que foi liderada pelo Brasil, tendo como foco o desenvolvimento econômico e a estabilidade social da região (KENKEL, 2013). Sendo assim, considerando a pertinência de se afirmar a existência de uma quinta geração, faz-se necessário compreender, portanto, as principais características da citada operação, sob a concepção de Kenkel (2013), de maneira mais aprofundada, assim como o papel brasileiro nessa.

3 A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)

3 "[...] robust peacebuilding operations that combine elevated permission to use force with enhanced civilian tasks that are more intrusive in terms of their effect on local autonomy than in the second generation." (BELLAMY apud KENKEL, 2013, p. 132).

4 "[...] these missions deploy troops and police personnel under mixed command, with both the United Nations and various regional organizations deploying troops to the same missions under separate chains of command and distinct forms of mandate" (KENKEL, 2013, p. 135).

5 Capacetes azuis é o nome pelo qual são conhecidas as tropas multinacionais que servem nas Forças de Paz da ONU atuando em conflitos internacionais ou em países envolvidos em conturbação social.

A MINUSTAH foi estabelecida diante de uma crise no Haiti, a qual permeia as esferas política, econômica e social, instaurada no país desde os anos 2000, tendo, como precedente histórico, a própria independência do país, em 1804. Isso porque, após a ruptura de um status de colônia francesa, a estruturação política estabelecida no Haiti não consistia em um Estado compreendido sob os termos westphalianos, haja vista sua própria constituição, originada de uma revolta escrava contra uma elite branca dominante, perante uma luta pelo poder por parte da comunidade negra (CORBELLINI, 2009). Nesse sentido, a sociedade haitiana conta com, historicamente, um conflito social marcado por divergências étnicas, para além das classes sociais, a julgar sua constituição escravocrata. O elemento revolucionário do país implicou, por outro lado, o uso da força por parte das novas elites do país, agora de descendência negra, contra massas populares de tom de pele e ascendência distintos (DOUYON apud CORBELLINI, 2009). Assim, os elementos referentes à classe e etnia colaboram para a presença de um conflito, ou seja, as relações históricas de dominação fizeram com que a formação do Estado pós-colonial do Haiti fosse marcado por elementos que Cadet compreende como fascínio coletivo pelo poder, autoritarismo e cultura da força (CADET apud CORBELLINI, 2009).

Tendo em vista tal desestabilização política e divisão cultural, intervenções estrangeiras ocorreram no país — como a estadunidense entre 1915 e 1934 —, bem como operações de paz. A relevância destas operações se dá perante uma falta de legitimidade do governo, haja vista sua irregularidade jurídica e eleitoral, marcada por períodos ditatoriais, e, portanto, pelo uso da força como instrumento de poder (CORBELLINI, 2009). Tais elementos se comprovam, sobretudo, pelos períodos ditatoriais de François Duvalier e, posteriormente, de seu filho, entre 1957 e 1986; segundo Castor, estes anos colaboraram para o desmonte de instituições estatais e para a desmobilização dos cidadãos do país (CASTOR apud CORBELLINI, 2009). Para além disso, após esse período, instaurou-se um regime militar, o qual se manteve até por volta de 1990, ano em que Jean-Bertrand Aristide se tornou presidente eleito do país. Aristide, todavia, sofreu outro golpe militar após alguns meses no poder, exilando-se nos Estados Unidos da América e retornando ao cargo em 1994 (CORBELLINI, 2009).

Em que pese o apoio internacional, inclusive, econômico, a má gestão de Aristide e de seu sucessor, René Préval, eleito em 1996, fez com que, entre 1995 e 2000, emergisse um grupo opositor [6]ao governo, o qual possuía significativo apoio parlamentar. Diante disso, após a imposição do parlamentar Rocín Smarth, que compactuava com os ideais da oposição, em 1998 o parlamento foi dissolvido e a instabilidade política retornou ao país. Nesse cenário, a situação se agravou com a reeleição de Aristide — sob um pleito que contou com apenas 5% da participação popular —, fazendo emergir uma oposição que contava com diversos partidos políticos, com a sociedade civil e, inclusive, com o apoio internacional (CORBELLINI, 2009). Por isso, em 2004, Aristide renunciou à presidência, pressionado pelas manifestações populares no país e, assim, Bonifácio Alexandre, presidente da Suprema Corte do Haiti, assumiu a presidência haitiana e solicitou auxílio da ONU (CORBELLINI, 2009).

3.1 A MINUSTAH e a Atuação do Brasil

A Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) foi autorizada em abril de 2004 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e estabelecida no dia primeiro de junho do mesmo ano (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d]). O Conselho de Segurança determinou, assim, que as instabilidades do país constituíam uma ameaça à paz internacional e à segurança na região e, portanto, decidiu estabelecer a MINUSTAH, através da Resolução 1529, por um período inicial de seis meses, com a intenção de renová-la por mais períodos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004). Nesse viés, o Estado brasileiro decidiu participar da operação, liderando-a e, de fato, tornando-se fundamental para a operação:

> Entre as principais características que lastreiam o engajamento do Brasil na MINUSTAH, destacam-se o exercício ininterrupto do comando brasileiro da missão, fato sem precedentes em outras operações de manutenção da paz da ONU; o maior desdobramento de tropas nacionais desde a Segunda Guerra Mundial; a participação mais longa do Brasil em seu histórico de contribuição para operações de manutenção da paz; e a presença de países sul-americanos como maiores contribuintes de efetivos para a MINUSTAH (BRASIL, [s.d], [s.p.]).

6 Trata-se da Organização do Povo em Luta (OPL).

A operação durou cerca de 13 anos, tendo lidado com diversos desafios durante sua existência, sobretudo com os desastres ambientais ocorridos no país, uma vez que o Estado haitiano não era capaz de mitigar, efetivamente, as problemáticas oriundas destes fenômenos. Durante a operação da atuação, em janeiro de 2010, o Haiti foi atingido por um terremoto que causou a morte de mais de duzentas e vinte mil pessoas, dentre elas forças de manutenção da paz da ONU, intensificando a instabilidade econômica e prejudicando a infraestrutura do país. Em razão disso, o Conselho de Segurança endossou a recomendação de seu Secretário-Geral de aumentar os níveis gerais de força da MINUSTAH, objetivando apoiar os esforços imediatos de recuperação, reconstrução e estabilidade no país (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d]). Diante disso, as problemáticas enfrentadas passaram a ter outro viés, não só de natureza política, razão pela qual o almirante Ademir Sobrinho afirmou que "a partir de 2008, o Haiti estava pacificado. Estávamos prontos pra sair. A ONU já ia encerrar a missão quando houve o terremoto. Aí a missão passou a ter um caráter policial humanitário." (VALENTE, 2017, s.p.). Perante a catástrofe, é válido ressaltar o papel exercido pelo Brasil como membro da operação:

> Após o terremoto, o Brasil destinou ao país caribenho mais de 800 toneladas de donativos — alimentos e medicamentos —, transportados em voos especiais da Força Aérea Brasileira. Atendendo à solicitação do secretário-geral das Nações Unidas, o Brasil aumentou seu efetivo militar no Haiti para enfrentar as urgências geradas pelo desastre e enviou prontamente mais 900 militares e um corpo de médicos civis e militares voluntários. O governo brasileiro providenciou um destaque orçamentário imediato de mais de US$ 200 milhões para assistência humanitária de emergência ao Haiti e ofereceu cooperação imediata por meio de iniciativas como impressão gratuita de cédulas de moeda haitiana, contribuição emergencial ao orçamento, oferta de 500 bolsas de conclusão de graduação e de pós-graduação a estudantes haitianos (PATRIOTA, 2010, p. 71).

O então Secretário-Geral do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Antônio de Aguiar Patriota, apontou que a MINUSTAH direcionou suas atividades para apoiar os esforços humanitários e para resgate das vítimas, além de ter buscado continuar contribuindo para a manutenção da lei e da ordem no Haiti e, por isso, apesar da tragédia ocorrida, o terremoto não comprometeu os progressos logrados pela operação, no que se refere à segurança e consolidação institucional (PATRIOTA, 2010). Entretanto, posteriormente ao terremoto, no ano de 2016,

o Haiti sofreu outra catástrofe ambiental, ao ser atingido por um furacão. Diante disso, Sandra Honoré, então Representante Especial do Secretário-Geral para o Haiti, recomendou que a MINUSTAH estendesse a operação por seis meses e afirmou que isso permitiria "à MINUSTAH apoiar as autoridades haitianas em seus esforços para retornar à ordem constitucional plena em meio à crise humanitária criada pelo furacão Matthew" (HURRICANE'S, 2016, tradução nossa[7]).

Assim, após a mitigação das problemáticas humanitárias, em abril de 2017, o Conselho de Segurança encerrou a MINUSTAH. O fim da operação ocorreu diante do processo eleitoral, realizado no ano anterior, que culminou no estabelecimento de Jovenel Moise na presidência do país. Em relação a isso, o governo brasileiro felicitou, em nota, as autoridades haitianas pelos esforços na organização e condução pacífica das votações, a qual contou com a colaboração da MINUSTAH e da comunidade internacional (BRASIL, 2016).

4 A MINUSTAH como uma Operação de Paz [de Quinta Geração e o Papel do Brasil como *Peacekeeper*

Com vistas ao exposto, salienta-se a principal característica apontada por Kenkel como pertinente às operações de paz de quinta geração, a qual diz respeito ao caráter híbrido das operações, no sentido de que essas utilizam tropas sob diferentes comandos, a saber das Nações Unidas e de um ator regional. Sob a perspectiva de Kenkel (2013), a MINUSTAH seria uma operação de quarta geração, mas que demonstra a passagem desta para uma quinta geração, haja vista a ausência de organizações regionais envolvidas na missão, mas a existência de um ator de relevância regional na condução da operação. Isto é, a ONU autorizaria a operação para que um ator regional a implementasse e conduzisse. Essa concepção abrange a MINUSTAH, haja vista o envolvimento direto do Brasil, liderando a missão, ressaltando-se que, em grande parte do período em que a missão estava ativa, o Brasil caracterizava-se, em certa medida, como uma potência regional ou, pelo menos, como um ator regional de demasiada relevância. Sobre isso, o autor explica que:

> Um exemplo do efeito da seleção entre as missões — um fenômeno que se correlaciona com a hibridação típica da quinta geração — é a MINUSTAH, a operação de paz da ONU de quarta geração no Haiti, onde a maioria

7 "This will allow MINUSTAH to support the Haitian authorities in their efforts to return to full constitutional order amidst the humanitarian crisis created by Hurricane Matthew" (HURRICANE'S..., 2016).

> das tropas vem da América do Sul e o foco principal da missão é sobre desenvolvimento econômico e estabilidade social. De fato, essa divisão de tarefas parece particularmente adequada à criação de um nicho nas operações de paz para uma potência emergente como o Brasil, que vem integrando firmemente seu forte engajamento no Haiti à sua aspiração por um maior perfil internacional (KENKEL, 2013, p. 136, tradução nossa[8]).

Como se vê, o próprio autor classifica a MINUSTAH como uma operação de quarta geração, haja vista a sua proposta de peacebuilding, e suas tarefas civis avançadas, com o objetivo de, em um primeiro momento, retomar a estabilidade do país e, em um segundo momento, após as catástrofes ambientais, auxiliar na reconstrução, sendo que ambos momentos abrangiam agendas políticas, sociais, institucionais e infraestruturais. Contudo, Kenkel (2013) considera que as operações de peacebuilding são mais intrusivas na autonomia local, de maneira que sua versão mais extrema conta, inclusive, com a ONU assumindo a administração do país. Todavia, tem-se que a MINUSTAH, em que pese contar com a atuação em tarefas civis avançadas, não afetou de maneira profunda a autonomia local, mantendo-se a administração do Haiti. Portanto, considerando os pontos levantados, pode-se concluir que a MINUSTAH se trata de uma operação que, assim como a grande maioria das operações, aborda características de mais uma geração, de modo que, caso se assuma a existência da quinta geração, na visão de Kenkel (2013), é possível entender a MINUSTAH como uma operação que transita entre a quarta e quinta geração. A operação se caracteriza, pois, por profundas tarefas civis, com o objetivo de reconstruir o Haiti, e, ao mesmo tempo, possui um caráter híbrido e regionalizado, sendo conduzida por um importante ator regional, o que concerne à quinta geração proposta por Kenkel (2013).

Ainda nesse sentido, destaca-se o papel do Brasil como um protagonista regional na MINUSTAH. Conforme explica Souza Neto (2012), o Brasil tinha como justificativa para atuar no Haiti a reivindicação do Haiti como um problema latino americano, a qual aliada também "[...] à evocação de uma matriz cultural africana comum que justificaria uma postura de não indiferença, ou seja, uma

8 "One example of the selection effect among missions — a phenomenon that correlates to the hybridization typical of the fifth generation — is MINUSTAH, the fourth-generation UN peace operation in Haiti, where a majority of troops come from South America and the mission's main focus is on economic development and social stability. Indeed this division of tasks seems particularly suited to the creation of a niche in peace operations for an emerging power such as Brazil, which has been firmly integrating its strong engagement in Haiti into its aspiration for greater international profile" (KENKEL, 2013, p. 136).

reinterpretação da não intervenção, baseada em princípios éticos e solidariedade, mas que não negaria a soberania da população local" (SOUZA NETO, 2012, p. 245). Para além disso, o Ministério de Relações Exteriores do Brasil receava que a crise haitiana se alastrasse para outros países da região (SOUZA NETO, 2012).

Souza Neto (2012) ressalta, bem como, a importante postura brasileira no que diz respeito à diferença entre as intervenções militares no Haiti pela ONU em 1994 e em 2004. Em 1994, a ONU interveio no Haiti em razão da instabilidade política causada pelo regime militar de Aristide. Na prática, a intervenção se tratava de um comando estadunidense, aprovado pela ONU, característica essa que o Brasil utilizou como justificativa para se abster de tal missão, haja vista o elemento repressor e ameaçador da soberania local, ao contrário da MINUSTAH (SOUZA NETO, 2012). Esse posicionamento brasileiro demonstra o compromisso do país com intervenções cujo propósito seja, em realidade, o de trazer estabilidade, segurança e paz para a região, nos moldes da Carta da ONU, representando a coerência brasileira como um ator peacekeeper. Nesse sentido, a MINUSTAH se iniciou com o propósito de implementação da paz e estabilidade, tendo sido compreendida, posteriormente, a necessidade de uma operação mais robusta:

> Cabe destacar que a particularidade da MINUSTAH também foi ressaltada pelo fato de não se tratar de uma missão de paz clássica, mas sim de uma missão complexa em um ambiente de violência urbana generalizada, que, neste sentido, requer que a tropa seja muito bem treinada, devido ao envolvimento de civis e ao cenário urbano principalmente em Porto Príncipe, onde a maioria dos contingentes está desdobrada. Os primeiros contingentes brasileiros precisaram readaptar a sua forma de atuação. O primeiro deles tinha sido preparado para enfrentar uma missão de manutenção da paz baseada no capítulo VI; no entanto, ao chegar ao terreno, modificou-se esta avaliação, de forma que o segundo contingente já sabia que enfrentaria um ambiente hostil. Foi apenas com o terceiro contingente, entretanto, que os militares receberam treinamento para atuar em uma missão de capítulo VII (SOUZA NETO, 2012, p. 247).

Por óbvio, a atuação do Brasil como peacekeeper vai muito além de uma mera tentativa de agir de acordo com os princípios internacionais de garantia da paz, principalmente em um contexto regional, perpassando pelas aspirações internacionais brasileiras. O papel do Brasil no Haiti foi demasiadamente importante para a demonstração do país como efetivo em lidar com questões de difícil solução, demonstrando sua força política e militar perante o sistema internacional e

reivindicando sua posição como potência regional. Sendo assim, Souza Neto (2012) explica como a MINUSTAH era crucial para a política internacional brasileira, primordialmente frente à ONU:

> O envolvimento brasileiro no Haiti parece ser fruto da percepção de que um papel de liderança é garantido pela participação ativa na resolução de problemas e tensões que afetam o sistema internacional. Para o país consolidar a sua imagem de liderança regional é necessário o envolvimento no Haiti; porém, ao colocar a participação na MINUSTAH como um medidor da capacidade do país para assumir responsabilidades internacionais do nível de um membro permanente do CSNU o Brasil assume um risco, porque passa a depender do êxito de sua participação na missão como forma de legitimar seu pleito por um assento permanente (SOUZA NETO, 2012, p. 247).

Tem-se, com isso, que o papel exercido no Brasil na MINUSTAH foi essencial para a reafirmação do país como um player de peso na América Latina e sua ascensão como potência média. Mais que o elemento político, é importante destacar que o elemento militar também foi extremamente relevante para essa concepção, de maneira que "estes elementos conferem grande visibilidade para o país e também uma identificação (incorreta, cabe destacar) entre a própria MINUSTAH em seu contexto mais amplo e a contribuição brasileira para a missão" (SOUZA NETO, 2012, p. 255).

5 Considerações Finais

As operações de paz, como exposto, são um instrumento de demasiada relevância, desde sua criação, para o estabelecimento e manutenção da paz e da segurança internacional. A classificação teórica das operações de paz em gerações auxilia o debate e a compreensão da sua evolução, uma vez que, por ela, é possível perceber de maneira destacada as principais características e mudanças, de acordo com o contexto histórico da respectiva operação (KENKEL, 2013). Verificou-se, assim, que a primeira geração de operações era extremamente marcada pela valorização do conceito de soberania e pelas tensões da Guerra Fria, o que dificultava a atuação do Conselho de Segurança em autorizar e promover intervenções militares; para mais, é importante ressaltar que a característica dessa primeira geração de não uso da força é ainda pertinente. Com o fim da Guerra Fria, o mundo viu eclodir diversos conflitos interestatais, e muitas vezes étnicos, o que forçou a Organização das Nações Unidas a desenvolver as operações de paz, no sentido de

incluir, ainda que de maneira tímida nesse momento, as tarefas civis como parte das medidas das missões. Por sua vez, as terceiras e quarta gerações foram marcadas pelo aprofundamento da utilização dessas tarefas civis, como maneira de auxiliar na reconstrução política, social, institucional e infraestrutural de países, de modo que, da passagem de uma para outra, percebeu-se uma maior ingerência em relação à autonomia do país a receber a intervenção. Analisou-se também a hipótese de Kenkel (2013) sobre a existência de uma quinta geração, caracterizada, sobretudo, por operações de paz híbridas, isto é, implementadas em conjunto pela ONU e por organizações regionais, ou, ao menos, regionalizadas, através da atuação de importantes atores regionais.

Ademais, estudou-se a MINUSTAH, considerando-se os principais fenômenos históricos que lhe deram causa, além de suas consequências e resultados. Em que pese a presente argumentação, é válido ressaltar que a MINUSTAH também foi alvo de críticas, haja vista as próprias críticas em relação às operações de paz. Neste sentido, o presente trabalho se mostrou limitado no reconhecimento dessas críticas e, portanto, na apresentação de outra perspectiva em relação ao objeto analisado.

A partir disso, foi possível perceber que a operação de paz da ONU no Haiti, liderada pelo Brasil, assim como a grande maioria das operações de paz, possuem características que variam nas classificações teóricas referentes às gerações, de maneira que poderia ser considerada uma operação de quarta geração em razão das suas marcantes tarefas civis, e, ao mesmo tempo, de quinta geração, em razão do seu caráter regionalizado, haja vista a condução da operação por um ator regional que, na época, tratava-se de uma potência regional. Em razão disso, conclui-se que a MINUSTAH se tratou de uma operação que marca a passagem da quarta geração pra quinta geração, concordando-se, portanto, com a hipótese de Kenkel (2013) da existência de uma quinta geração, caracterizada por seu caráter híbrido e regional, e, ainda, com a hipótese do autor de que a MINUSTAH teria o citado caráter. Todavia, ressalta-se a necessidade de se abordar outras operações de paz para que seja possível afirmar, de maneira mais contundente, a hipótese do autor. Nesse sentido, ainda é preciso discutir essa perspectiva a partir de operações mais recentes, haja vista o lapso temporal entre a publicação do texto do autor e o presente trabalho.

Por fim, estudou-se a atuação brasileira como um ator regional protagonista na MINUSTAH, atuando como um peacekeeper. Nesse sentido, percebeu-se que o Brasil foi além da efetivação dos princípios internacionais para a manutenção e implementação da paz no sistema internacional, utilizando-se da sua posição de destaque para demonstrar sua força como potência regional, não só politicamente mas, bem como, militarmente. Tem-se, à vista disso, que o Brasil foi elementar na MINUSTAH, tendo atuado em uma situação complexa, tratando-se de uma operação em um contexto urbano, utilizando, por bem, dessa atuação para satisfazer seus interesses internacionais.

The peace operations of the United Nations: The United Nations Mission for the stabilization of Haiti (Minustah) and Brazil's part as a peacekeeper.

Abstract: Peace operations are an important instrument for the maintenance of international peace and security, legitimate when implemented by, or with the authorization of, the United Nations (UN). The development of these can be observed through the classification of them in generations, of which, commonly, it is understood the existence of four generations, having been proposed a fifth generation by Kai M. Kenkel, which would house the United Nations Mission for the stabilization in Haiti (MINUSTAH). Thus, it is important to better understand how MINUSTAH happened, in addition to the role of Brazil in the operation. The objective of the research is, therefore, to analyze the role of Brazil in MINUSTAH, from the theoretical conception proposed by Kenkel, as a peacekeeper. For that, the case study method will be used.

Keywords: peace operations; humanitarian intervention; MINUSTAH; Haiti; Brazil.

Referências

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas:** evolução, desafios e oportunidades. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8939/1/td_2442.pdf. Acesso em: 22 de mai. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasil anuncia resposta humanitária ao Haiti.** Brasília,14 de out. 2016a. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14927-brasil-anuncia-resposta-humanitaria-ao-haiti. Acesso em: 25 de mai. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Eleições presidenciais e legislativas no Haiti**. Brasília, 21 de nov. 2016b. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15289-eleicoes-presidenciais-e-legislativas-no-haiti. Acesso em: 25 de mai. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti**. Brasília, [s.d].Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/142-minustah. Acesso em: 25 de mai. 2021.

CORBELLINI, Mariana Dalalana. **Haiti: da crise à MINUSTAH**. 2009. 155 p. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17674/000721343.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 25 de mai. 2021.

HURRICANE'S impact on political process in Haiti reaffirms need to extend peackeeping mission — UN envoy. United Nations News, 11 de out. 2016. Disponível em: https://news.un.org/en/story/2016/10/542492-hurricanes-impact-political-process-haiti-reaffirms-need-extend-peackeeping. Acesso em: 25 de mai. 2021.

KENKEL, Kai Michael. **Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue"**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 56, n. 1, p. 122-143, ago. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mTGNK7hRXJBmJvmQmdQCZrh/abstract/?format=html&lang=pt. Acesso em 21 de mai. 2021.

KENKEL, Kai Michael. **O dilema interno da soberania: a evolução das normas de intervenção**. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição

e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. p. 19-48. (pág inicial do capítulo - página final do capítulo)

KENKEL, Kai Michael. **South America's emerging power: Brazil as a peacekeeper. International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 644-661, 2010. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2010.516958?journalCode=finp20. Acesso em 21 de mai. 2021.

LAMONT, Christopher. **Research methods in International Relations**. Londres: Sage Publications, 2015.

MAIDANA, Javier Rodrigo. **Operações de paz multidimensionais das Nações Unidas: consolidação (ou não) desse instituto jurídico internacional para situações de pós conflito intraestatais a partir da experiência da missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti, MINUSTAH**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/96319/304283.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 mai. 2021.

MAYALL, J. Introduction. BERDAL, M; ECONOMIDES, S. **United Nations Interventionism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A ONU, a paz e a segurança. Disponível em: https://nacoesunidas.org/acao/paz-e-seguranca/. Acesso em 24 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta da Organização das Nações Unidas. São Francisco, 1945**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Nações-Unidas.pdf. Acesso em: 25 de mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. MINUSTAH Fact Sheet. **United Nations Peacekeeping.** [s.d]. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/mission/minustah. Acesso em: 25 de mai. 2021.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **Haiti: desafios e oportunidades no pós-terremoto. Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 1, n. 2, , p. 69-75, abr. 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4727/1/BEPI_n2_haiti.pdf. Acesso em 21 de mai. 2021.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes. O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). **O Brasil e as**

operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. p. 243-258.

VALENTE, Jonas. **ONU encerra missão no Haiti comandada pelo Brasil**. Agência Brasil, 16 de out. 2017. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/onu-encerra-missao-no-haiti-comandada-pelo-brasil. Acesso em: 25 de mai. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015