

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

João Fernando Finazzi

A transformação da Reforma do Setor de Segurança nos contextos de operações de
paz da ONU: o caso do Haiti

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo
2016

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

João Fernando Finazzi

A transformação da Reforma do Setor de Segurança nos contextos de operações de
paz da ONU: o caso do Haiti

Mestrado em Relações Internacionais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional” na linha de pesquisa “Segurança Regional”, sob orientação do Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser

São Paulo

2016

Finazzi, João Fernando.

F491 A transformação da reforma do setor de segurança nos contextos de operações de paz da ONU : o caso do Haiti / João Fernando Finazzi. – São Paulo, 2016.
113 f. : 30 cm.

Orientador: Reginaldo Mattar Nasser.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais, 2016.

1. Construção da paz. 2. Nações Unidas – Forças de paz – Haiti.
3. Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti. 4.
Segurança internacional. I. Título.

CDD 327.172

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira

Profa. Dra. Vera da Silva Telles

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa em forma de auxílio para o desenvolvimento desse trabalho.

Agradeço a todos que, de uma forma ou de outra, me ajudaram nessa pequena caminhada.

Ao mestre, colega e amigo Reginaldo Nasser pela fé e confiança depositados desde os primeiros momentos da graduação.

Ao prof. Paulo Pereira e à profa. Cláudia Marconi pelas orientações e comentários.

Aos colegas do Grupo de Estudos em Conflitos Internacionais, particularmente Priscila Villela, Rodrigo Amaral, Rodrigo Duque Estrada, Alexandre Carreira e Helena Salim.

À Luísa Fondello pelas discussões e observações frutíferas.

Aos colegas do San Tiago Dantas e da PUC-SP.

RESUMO

No contexto internacional do Pós-Guerra Fria, as operações de paz da ONU passaram de uma fase focada estritamente na contenção das partes em conflito de modo relativamente imparcial para a promoção de reformas estruturais tidas como necessárias tanto para minar a recorrência do conflito interno quanto possibilitar a transição para uma situação de paz e estabilidade. Nessas novas operações de *peacebuilding*, os processos de reconstrução do Estado agora lidam com questões cruciais que envolvem a formação ou transformação do chamado setor de segurança. As grandes potências e as principais organizações internacionais passaram a recorrer à Reforma do Setor de Segurança (RSS) como um conjunto de políticas que têm como objetivo readequar as estruturas e atores que lidam com o exercício da violência nesses contextos. No entanto, apesar da emergência da RSS como um tema-chave nos processos de reconstrução, a literatura nacional e internacional ainda é escassa, geralmente apresentando um caráter fortemente normativo. O Haiti vive sob constantes intervenções da ONU desde 1994, durante as quais a RSS se tornou uma das principais atividades exercidas pelos agentes interventores. O objetivo do presente trabalho é demonstrar uma alteração nos modos pelos quais a RSS veio a ser executada entre os esforços dos anos 90 e 2000. Se inicialmente as ações se focaram nas instituições do Estado, com a Minustah elas teriam se aprofundado em direção à população e às formas de vida como um todo, especificamente a determinados “grupos-alvo”, por meio de táticas que se indifereciam entre a contra-insurgência e o humanitarismo. Pretendemos, assim tentar preencher essa lacuna entre a emergência da RSS e a ausência de estudos que vão além dos seus objetivos normativos.

Palavras-chave: Reforma do Setor de Segurança. Operações de paz. Haiti. Minustah.

ABSTRACT

In the post-Cold War world, the UN's Peace operations has changed from a phase that envisaged the contention of parts in conflict to the promotion of structural reforms understood as necessary to undermine the recurrence of the hostilities and to help establish a certain level of stability and peace. In this new kind of peacebuilding operation, the reconstruction process is intended to form or transform the so-called security sector. The great powers and the most relevant international organizations started to resort to the Security Sector Reform (SSR) as a framework of policies that envisage the transformation of the structures and actors that deal with the use of violence in these contexts. However, besides the growing importance of SSR as a key-theme in the processes of reconstruction, the national and international literatures are still rare, and generally present a marked normative nature. In the case of Haiti, the country is under constant UN's interventions since 1994. The SSR came to be one of the most important activities executed by the international actors. The aim of the present work is to demonstrate a change in the ways that SSR came to be executed between the 90s and 2000s. If the actions had, initially, focused on the state institutions, with the intervention of Minustah they probe directly to the population and the ways of being as a whole, specially to certain "target-groups" and by means that converge the counter-insurgency tactics and humanitarianism. We intend to fill this gap between the rise of SSR as a discourse and practice of international actors and the lack of studies that go beyond their normative objectives.

Keywords: Peace construction. United Nations – Peace Forces – Haiti. United Nations Stabilization Mission in Haiti. International Security.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIVPOL	Polícia Civil da ONU
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
FADH	Forças Armadas do Haiti
FRAPH	Front pour l'Avancement et le Progrès Haitien
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program
INL	International Narcotics and Law Enforcement Bureau
IPSF	Força Interina de Segurança Pública
MIF	Força Interina Multinacional
MNF	Força Multinacional no Haiti
PNH	Polícia Nacional Haitiana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RSS	Reforma do Setor de Segurança
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
USAID	US Agency for International Development

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	ESTADO DA ARTE DAS OPERAÇÕES DE PAZ	24
2.1	As abordagens teóricas sobre as operações de paz	27
2.1.1	Teorias de “resolução de problemas”	28
2.1.2	O fator político: o projeto da paz liberal	30
2.1.3	Teorias críticas	33
3	O ESTADO DA ARTE DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA	38
3.1	As abordagens da Reforma do Setor de Segurança	42
3.1.1	Abordagens e estratégias “estatistas”	44
3.1.2	Abordagens e estratégias “híbridas”	45
4	A “PRIMEIRA” REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NO HAITI (1994-2000): O FOCO NAS INSTITUIÇÕES	50
4.1	O golpe de 1991 e a intervenção de 1994	55
4.2	O DDR das Forças Armadas do Haiti	58
4.3	A Força Interina de Segurança Pública	61
4.4	A formação da Polícia Nacional do Haiti	63
4.5	O papel dos EUA.....	65
5	A “SEGUNDA” REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NO HAITI (2004): AS “GANGUES” COMO AMEAÇA INTERNACIONAL	67
5.1	O golpe de 2004 e a intervenção internacional.....	72
5.2	Os grupos armados não-estatais e a fragmentação do exercício da violência no Haiti	75
5.3	As novas estratégias de RSS	80
5.4	Os militares como força policial e de contenção	88
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
	REFERÊNCIAS.....	102

1 INTRODUÇÃO

No dia 28 de abril de 2014, os membros do Conselho de Segurança da ONU aprovaram unanimemente a primeira resolução sobre a reforma do chamado setor de segurança. Com o objetivo de estabilizar os países que estivessem em processos de transição em direção ao término de guerras civis ou em outras situações de conflito armado, Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido concordaram todos que, nos chamados contextos pós-conflito, a reforma, transformação ou criação das instituições, atores e estruturas do Estado que lidam com o seu exercício da violência – como as polícias e as Forças Armadas – seria crítica para a consolidação da paz e da segurança internacionais, pois preveniriam que estes Estados voltassem às situações de conflito interno. Com a Resolução 2151, o Conselho acabou por incluir e definir a reforma do setor de segurança como uma parte integral das suas operações de paz e missões políticas, nas quais a ONU estaria, segundo ele, “bem posicionada” para coordenar os amplos esforços entre os atores internacionais e regionais - embora o texto ainda mantivesse o caráter exclusivamente nacional do comando do setor de segurança (ONU, 2014a).

No entanto, embora a resolução venha a sugerir uma novidade com a ascensão e a “multilateralização” do intuito estratégico destes Estados na transformação dos aspectos internos relativos ao exercício da violência em determinados contextos, ela de fato manifesta a cristalização formal de um processo que tem suas raízes cerca de vinte anos atrás. Desde o início dos anos 90, as operações de paz da ONU em países como Namíbia, Camboja, Moçambique, Somália, Bósnia e Haiti já tinham como alguns de seus objetivos a reestruturação dos exércitos nacionais e/ou a constituição e treino das suas forças policiais por agentes internacionais, embora não levasse o nome de reforma do setor de segurança.

Foi, portanto, ao longo dessas últimas duas décadas que estes esforços vieram a se estruturar sob a alcunha comum da “Reforma do Setor de Segurança (RSS)” para compor, pode-se dizer, um conjunto de medidas distintas da ONU e, segundo a organização, um dos pilares fundamentais das suas missões de *peacebuilding* e *statebuilding*¹. Isso quer dizer que de políticas razoavelmente

¹ Em termos gerais, a ideia de “construção da paz” (*peacebuilding*) se encontra de modo mais manifestado no documento “Uma Agenda para a Paz” escrito pelo então secretário-geral da ONU

dispersas entre si inicialmente, o termo RSS veio a significar a unificação de um amplo rol de ações sob uma perspectiva comum: com o objetivo de transformar o setor de segurança dos “Estados-alvo” de modo “holístico”, ou seja, englobando todas as diferentes partes do que vem a ser considerado como o “setor de segurança”. Trata-se, resumidamente, de medidas como formação, treinamento, reorganização, transformação legislativa, envio de equipamentos e armas e a construção de instalações físicas das instituições do Estado que lidam com o exercício da violência. Além de instituições como as Forças Armadas e as polícias, entende-se que o sistema carcerário e as diferentes instâncias do poder judiciário também compõem o “setor de segurança”.

Durante os anos 2000, após a cunhagem do termo “Reforma do Setor de Segurança”, houve uma rápida difusão da RSS tanto no sentido da sua prática quanto em termos da formação de uma burocracia que lidaria com a sua aplicação. Foram criados departamentos específicos e manuais nos setores de “ajuda”, de “desenvolvimento” e de “segurança” de grandes potências como EUA e Reino Unido e das principais organizações internacionais, tais quais OTAN, ONU, União Europeia, OCDE, União Africana, OIM, FMI e Banco Mundial. Acompanhando esse processo, a RSS também veio a ser incluída dentro do escopo de trabalho de uma série de ONGs, instituições acadêmicas e de pesquisa, *think tanks*, empresas privadas de segurança, de consultoria e de assessoria² (SEDRA, 2010: 115; BRZOSKA, 2003: 4; KOHL, 2014).

O entendimento que Banco Mundial já vinha tendo, no entanto, indica uma relativa aproximação, em relação à temática de trabalho da organização, com os assuntos internos aos Estados com relação à segurança. O *World Development Report* de 1997, por exemplo, apontou que a ausência de um “Estado efetivo” ameaçaria a existência do mercado e o desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, a organização se posicionou a favor do estabelecimento de instituições que

Boutros Boutros-Ghali em 1992. A noção ali descrita é a de que até então as operações de “manutenção da paz” (*peacekeeping*) não tinham se mostrado suficientes para se alcançar, de fato, a paz e a segurança internacionais. Como resposta, afirmou-se a necessidade da existência de uma série de condições em termos econômicos, sociais, humanitários e ecológicos para sua concretização que se traduziu numa doutrina da organização que elenca a transformação “ativa” e radical das estruturas tidas como causadoras dos conflitos e da guerra - dentre elas, a ausência *de fato* de um Estado democrático de direito - como um meio de se alcançar a paz global (ONU, 1992).

² Destacam-se as empresas *PricewaterhouseCoopers*, *ATOS Consulting* e *Coffey International*.

possam promover a garantia mínima do *rule of law* (primado da lei)³, entendido, de acordo com o Banco Mundial, como essencial para a regulação e proteção da propriedade privada e para a manutenção da estabilidade tida como necessária para os investimentos econômicos (BANCO MUNDIAL, 1997). Segundo o relatório:

Mercados não podem se desenvolver muito sem a efetividade dos direitos de propriedade. E direitos de propriedade só são efetivos quando três condições são preenchidas. A primeira é proteção contra roubo, violência e outros casos de predação. A segunda é a proteção contra ações arbitrárias do governo - indo de regulações imprevisíveis e ad hoc, taxações até corrupção - que perturbem a atividade empresarial [...] A terceira condição é um judiciário razoavelmente justo e previsível (BANCO MUNDIAL, 1997: 41, tradução livre⁴).

Desde 2008 os EUA reconheceram explícita e formalmente a importância das ações de RSS nos contextos das intervenções internacionais ao inseri-las na sua doutrina de estabilização. Segundo a versão mais recente do Manual de Campanha do Exército norte-americano, a RSS teria o objetivo de moldar o teatro de operações de modo a diminuir os riscos aos civis e não-combatentes e auxiliar na implementação de medidas de desenvolvimento econômico (EUA, 2014: 11-12).

Foi também em 2008 que a Doutrina Capstone, que norteia as operações de paz da ONU, apontou a RSS como um componente essencial para o restabelecimento do *rule of law* e a consolidação das missões. Segundo o documento, o sucesso das operações de paz dependeria do “funcionamento efetivo” dos “atores e instituições [responsáveis pela] segurança nacional” (ONU, 2008: 26). Ou seja, a RSS é tida pela ONU como uma das práticas necessárias para tornar “efetivo” o funcionamento do setor de segurança: condição tida como pressuposta para garantir a continuidade do término do conflito, a contenção das hostilidades e o estabelecimento de uma “paz sustentável”. A condução da RSS pela organização é feita, atualmente, por 14 diferentes agências (como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Departamento para as Operações de Paz - DPKO, e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC) e recebe a maior parte dos recursos dos doadores em comparação às outras iniciativas de “paz e segurança” (FITZ-GERALD, 2010: 160).

³ O *rule of law* (primado da lei ou domínio da lei) é um conceito chave da tradição jurídica liberal-inglesa e significa, grosso modo, o governo de acordo com leis consistentes e claras e a proibição do exercício arbitrário ou discriminatório do poder, o qual deve ser limitado a elas (WEST'S ENCYCLOPEDIA OF AMERICAN LAW, 2008).

⁴ Todas as citações do presente trabalho que se encontravam em outro idioma foram traduzidas livremente por mim para o português.

Paralelamente com a ascensão da importância da RSS houve a emergência, como veremos no próximo capítulo, de uma série de estudos e relatórios feitos por essas diferentes organizações com o objetivo de se refletir sobre as “lições aprendidas” e as possibilidades de aperfeiçoamento da RSS. Centros de pesquisa como *Center for Security Sector Management (CSSM)*, *International Security Sector Advisory Team (ISSAT)*, *Geneva Center for the Democratic Control of Armed Force (DCAF)* e *Association for Security Sector Reform Education and Training (ASSET)*, tornaram-se responsáveis por parte substantiva da atual literatura sobre a RSS e uma importante referência para os atores diretamente envolvidos com a formulação e execução das políticas.

No contexto das operações de paz, a transformação das partes antes em confronto bélico direto para a condição ou de provedores de segurança e/ou de reintegrados ao mercado de trabalho dentro de um quadro de respeito aos direitos humanos é reconhecida como pedra angular que garantiria o término das missões. Para tanto, uma das principais medidas que vieram a compor a RSS é o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos combatentes à vida civil⁵ (EBO E POWELL, 2010). Segundo o relatório “*A more secure world*” da ONU, por exemplo, o DDR seria o fator mais importante para o sucesso das operações de paz e deve ter prioridade nos financiamentos internacionais feitos pelos doadores (ONU, 2004: 72).

Considerado pelos principais atores internacionais como o “instrumento político” principal para lidar com a violência e a insegurança em contextos de pós-conflito, o DDR consiste, grosso modo, na aplicação de um leque de medidas que abrangeriam essas três fases com o objetivo de assegurar a transição dos combatentes para uma vida civil de modo a conter as possibilidades da recorrência do embate armado (STAVRIANAKIS, 2011: 201). Seus programas são usualmente implementadas pelos militares “capacetes azuis”, que seriam responsáveis pelo acantonamento e desarmamento, em parceria com diversas agências locais e

⁵ Apesar da RSS, do DDR, dos esforços de estabelecimento do primado da lei (*rule of law*) e de outras medidas pontuais serem vistos por parte da literatura e das organizações internacionais como programas distintos, Rees (2006) reconhece a sua inclusão no amplo rol a que se pretende a RSS. Para efeitos de análise, uma vez que todos dialogam diretamente com o intento de transformação em larga escala da sociedade e das instituições, estruturas e atores do setor de segurança, essa definição será utilizada neste trabalho.

organizações internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e a OIM, logo após o término das hostilidades e o início do período reconhecido como de pós-conflito (MUGGAH e BATCHELOR, 2002: 243). O objetivo declarado de tais iniciativas seria efetuar um desarmamento eficiente, em que os então combatentes possam entregar suas armas, se desmobilizar enquanto força política organizada e se (re)aproximar de uma vida civil integrada ao mercado de trabalho. Os programas de DDR também são frequentemente aplicados com outras iniciativas mais abrangentes como as de coleta e controle de armas em larga escala e de desenvolvimento socioeconômico (GINIFER ET AL., 2004).

No entanto, apesar da sua rápida evolução e do estabelecimento da RSS como um tema da “agenda internacional”, não há claras evidências empíricas de que ela tenha contribuído para diminuir os níveis de violência e de conflito nos contextos onde foi aplicada (Sedra, 2014). Na realidade, segundo Andersen (2011: 10), o que se destaca com relação à RSS é o significativo número de formulações de políticas públicas (*policy*) e de teorias ao invés da sua aplicação prática bem sucedida em atingir os fins a que se propõe.

Com a ascensão da RSS, houve a produção de uma infinidade de *policy-papers* e de relatórios burocráticos e confusos com o intuito de refletir sobre o seu aperfeiçoamento técnico e sobre a sua melhor aplicação, compreendendo que essa ausência de sucesso em atingir os seus fins declarados seja uma questão de adequação dos esforços dos seus agentes (AGUILAR, 2014: 34; KOHL, 2014: 170):

[...] em ambientes que foram afetados por conflitos, o alvo mais célebre da assistência a RSS, seria difícil identificar um único caso irrestrito de sucesso que pudesse estimular e informar sobre sua implementação (SEDRA, 2014: 131).

Isso quer dizer que, embora tenha sido amplamente aplicada e reconhecida como uma parte essencial das operações de paz, a RSS não teria sido bem sucedida em atingir os seus objetivos declarados: de estabelecimento de um setor de segurança “efetivo” que garanta o *rule of law* sob a defesa dos direitos humanos, da transparência e da responsabilização (*accountability*) de seus membros, ao mesmo tempo em que contenha a possibilidade de um relapso do conflito armado.

Se de fato a RSS não foi eficiente, o que explicaria a sua ascensão na “agenda internacional” em termos de importância e de programas dentro das principais organizações internacionais, empresas, ONGs e centros de pesquisa? As iniciativas de DDR, por exemplo, não teriam impedido o retorno ao estado de

belicosidade anterior à sua aplicação e não promoveram a “reintegração durável” dos combatentes nos casos em que foi aplicada (MUGGAH, 2007). Segundo Stavrianakis (2011: 195), por recompensar com dinheiro, crédito e emprego aqueles grupos que usaram armas, o DDR acaba, ao invés de diminuir, por encorajar o recrutamento dos combatentes, e a sua implementação interfere nos mercados locais de armas e munições. Os esforços de DDR em Moçambique durante a década de 90 contribuíram para a proliferação de armas em toda a região ao ponto de em 1998 o país ter se tornado a principal origem das armas leves para a África do Sul, alcançando também outros territórios da região como o da Zâmbia e do Maláui (KNIGHT E ÖZERDEM, 2004:501). Além disso, os esforços de DDR em Moçambique, África do Sul, El Salvador, Camboja, Nicarágua e Angola fizeram com que os então combatentes, agora desmobilizados, se deslocassem para o exercício de atividades criminosas (WEISS-FAGEN, 1995, apud KNIGHT e ÖZERDEM, 2004:502).

No Haiti, como veremos, os esforços de DDR foram um total fracasso. Durante o início dos anos 90 não somente não conseguiram desmobilizar de modo efetivo as Forças Armadas do Haiti (FADH), – cujos membros viriam a protagonizar um novo golpe de Estado em 2004 –, mas também resultaram na potencialização do mercado ilícito de armas, na manutenção de redes de corrupção e de organização entre os ex-FADH, na criação e intensificação de seus laços com grupos criminosos, no enriquecimento de alguns de seus dirigentes e no fortalecimento do *Front pour l'Avancement et le Progrès Haitien* (FRAPH)⁶ e de outros grupos armados (MUGGAH, 2005: 35-36; SPRAGUE, 2012).

Ainda que a quantidade dos estudos sobre a RSS venha aumentando concomitantemente à sua importância, no nosso entendimento eles não deram explicações suficientes para essa suposta contradição entre sua ascensão enquanto prática da política internacional, por um lado, e a sua falência em dirimir as situações de violência e de conflito, que é o seu objetivo alegado. Parte significativa da literatura sobre a RSS⁷ entende que se trata de um problema relacionado à “melhoria” de políticas públicas (*policy*), ensejando um maior envolvimento de atores

⁶ Grupo paramilitar formado por ex-FADH e outros grupos armados com um longo histórico de intimidações, torturas e execuções de camponeses e de moradores das favelas dos centros urbanos. O grupo teria sido armado e organizado pela CIA (NAIRN, 1996; WHITNEYy, 1996).

⁷ Destaca-se, por exemplo, Ball, 2001; Schnabel e Ehrhart, 2005; Franke, 2006; Donais, 2009; Sedra (ed.), 2010; Andersen, 2011 e Mackay et al, 2011.

internacionais. Nesse sentido, tratar-se-ia de uma questão de “engenharia social”, segundo a qual, organizada e executada de modo tecnicamente correto, a RSS poderia vir a construir um Estado democrático de direito sob o *rule of law* ao mesmo tempo em que pacificaria as relações sociais e garantiria a defesa dos direitos humanos.

Ainda de acordo com essa concepção, tanto as políticas (*policy*) de RSS como as próprias operações de paz em geral seriam algo “inerentemente bom”, ao menos enquanto um instrumento para a diminuição dos índices de violência. O papel dos *practionners* é visto como relativamente “distanciado” ou “apartado” destes mesmos contextos, e os interesses políticos que subjazeriam os esforços de transformação do setor de segurança seriam minimizados ou ignorados em nome dos fins propostos. Escritos para e pelos próprios agentes responsáveis pela aplicação da RSS, estes estudos têm como questão principal o aperfeiçoamento das medidas, deixando de lado o que a RSS representaria em termos de poder e de controle e quais os atores favorecidos pela e durante a sua aplicação (MUSTAFA, 2015).

No Brasil, o tema ainda é muito pouco discutido na literatura acadêmica sobre operações de paz, com esparsos escritos, e segue apresentando um forte aspecto normativo⁸. O atual estado da arte e as abordagens sobre a Reforma do Setor de Segurança serão brevemente discutidas numa seção desta dissertação.

Portanto, o que pretendemos que perpassasse ao longo de todo esse trabalho é, ao contrário, a exposição dos esforços de RSS dentro de um contexto concreto de disputa política limitado no tempo e no espaço. Para tanto, apesar de priorizarmos e termos como objetivo apresentar a transformação da aplicação da RSS em dois momentos distintos, esperamos não descartar as manifestações contextuais das dinâmicas políticas globais e locais.

Se durante a Guerra Fria os discursos sobre o “setor de segurança” se submetiam, em grande parte, à lógica geopolítica das tensões entre EUA e URSS, ao mesmo tempo em que a ONU procurava se manter afastada dos “assuntos internos de soberania”, com a virada dos anos 90, os discursos e práticas da assistência militar internacional passaram progressivamente a se convergir com a “agenda” de “humanitarismo” e de “desenvolvimento”, enquanto os aspectos internos

⁸ Uma das únicas referências no Brasil sobre a RSS é Aguilar (org., 2014).

relativos ao gerenciamento da justiça e da ordem pública se tornaram, cada vez mais, alvo das intervenções internacionais e das operações de paz das Nações Unidas (SEDRA, 2010; DUFFIELD, 2001).

O Banco Mundial, as grandes corporações internacionais, e parte significativa dos ativistas de direitos humanos e dos estrategistas militares tornaram a compartilhar a concepção, grosso modo, de que o *rule of law* seria fundamental para a estabilidade e para a manutenção de uma sociedade democrática⁹. Vista como um modo de garantir, respectivamente, a propriedade privada e o cumprimento dos contratos assinados, o devido processo legal e a proteção de direitos humanos, a prevenção do terrorismo e a defesa da segurança internacional, estes grupos passaram a defender a promoção do *rule of law* a “nível” de política internacional (BROOKS, 2003: 2277).

Desse modo, os aspectos internos dos Estados, no que se referem ao “devido cumprimento” do *rule of law*, vieram a se tornar, para os principais atores internacionais, tanto uma questão de segurança internacional quanto de “governança”, sob a cartilha das chamadas “boas práticas” econômicas e humanitárias (SEDRA, 2010; BRZOSKA, 2003).

Do ponto de vista securitário, os chamados Estados “falidos”, “fracos”, “disfuncionais” ou “colapsados” passaram a ser compreendidos como um perigo à ordem internacional por serem vistos como o locus de onde emanam as “novas ameaças” (como o terrorismo, o crime organizado transnacional e a migração)¹⁰ (NEWMAN ET AL., 2009). De outro lado, os fortes e amplos consensos morais formados ao redor das ideias de promoção dos direitos humanos, da “segurança humana”, do desenvolvimento socioeconômico e de outras “boas práticas”, bem como sua apresentação enquanto técnica neutra e “apolítica” teriam permitido justificar, para o grande público, o intervencionismo internacional em determinados Estados e sociedades (HIRSTO, 2014; PUREZA, 2012).

Assim, as operações de paz passaram a lidar não mais somente com o estabelecimento de um armistício e de um tratado de paz ou cessar-fogo entre as

⁹ Como veremos no próximo capítulo, a noção de que a existência de Estados democráticos liberais seja pressuposto para a manutenção da paz global, entendida como tese da “paz liberal” veio a se tornar dominante entre os principais atores internacionais.

¹⁰ Um dos maiores expoentes dessa interpretação, Francis Fukuyama, atribui uma fraca governança no sentido da “[...] falta de capacidade institucional para implementar políticas e forçar o respeito a estas [...]” como elemento que viria a solapar o princípio da soberania no sistema internacional, legitimando as intervenções (FUKUYAMA, 2004: 127).

partes em conflito, como ocorreu ao longo do período da Guerra Fria, mas começaram a se preocupar com situações de guerra civil e de instabilidade política doméstica. Essa transformação se refletiu no desenvolvimento e aprofundamento de ações “positivas”, de “transformação ativa” das sociedades, com o objetivo declarado de lidar com as “causas estruturais” dos conflitos, garantir a segurança e o bem-estar das populações-alvo e a manter uma “paz sustentável” (DUFFIELD, 2001).

A “Agenda para a Paz” da ONU teria colocado, desde 1992, o delineamento em termos objetivos dessa nova doutrina. Segundo o documento, as Nações Unidas devem:

[...] permanecer prontas para ajudar no peacebuilding em diferentes contextos: reconstruindo as instituições e infra-estruturas de nações assoladas por guerras civis e conflitos [...] e, no sentido maior, se endereçar às causas profundas do conflito: desesperança econômica, injustiça social e opressão política (ONU, 1992).

Isso quer dizer que a construção ou reconstrução das instituições do Estado, a transformação social dos modos de vida de certas populações, a superação das condições de pobreza extrema e o combate aos ilícitos (como o tráfico de drogas e de armas) vieram a se tornar, a um só tempo, as principais ações com vistas à “segurança internacional”, ao “desenvolvimento socioeconômico” e à superação das condições de opressão e de injustiça (DUFFIELD, 2001). A ONU passou, assim, a intensificar e a multiplicar as suas operações de paz, fornecendo incentivos às iniciativas que tivessem como objetivo o estabelecimento de um Estado democrático de direito sob o *rule of law* e a superação daquelas condições que possibilitariam ou aprofundariam o conflito (HATTO, 2013).

Embora a RSS só tenha recentemente alcançado importância relativa na “agenda internacional” como um conjunto razoavelmente ordenado de políticas, ainda no início dos anos 90 os esforços de reconstrução do setor de segurança no contexto das operações de paz autorizadas pela ONU, já ocorriam em locais como Namíbia, Camboja, Moçambique, Somália, Bósnia e Haiti.

No Haiti, a partir de 1994, com a intervenção da Força Militar Multinacional (MNF)¹¹ comandada pelos EUA e o estabelecimento, sob o Capítulo VII da Carta da ONU, da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), a sua transformação social, política e econômica interna se tornou no objetivo mais relevante para os atores

¹¹ Composta por 20.000 soldados norte-americanos e 5.000 de outros 24 países.

interventores presentes nesse contexto. Desde então, todas as seis diferentes intervenções¹² que se deram tiveram como características principais e constantes a sua autorização pelo Conselho de Segurança, a presença de atores armados de diversas nacionalidades¹³ e o treinamento, supervisão, acompanhamento e equipamento da polícia, dos órgãos do poder judiciário e do sistema prisional haitianos (MOBEKK, 2010: 121).

Contudo, apesar dos mais de vinte anos de esforços “internacionais” para o seu desenvolvimento e estabilização, o Haiti continua sendo considerado como o “Estado mais falido das Américas” (FUND FOR PEACE, 2013) e até mesmo como o “primeiro Estado falido permanente do mundo” (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2006).

Como vimos, se é fato que a constituição do *rule of law* veio a ser compreendida como um imperativo pelos diversos atores militares e humanitários, bem como pelos principais Estados e instituições internacionais, a manutenção da intervenção internacional e da execução das políticas de RSS no Haiti se torna justificada do ponto de vista da defesa da segurança internacional, dos direitos humanos e da promoção do desenvolvimento socioeconômico.

A corrupção e o favorecimento de grupos políticos por parte das instituições do Estado, o baixo acesso à justiça formal, as violações de direitos humanos e o envolvimento com o tráfico de drogas pela Polícia Nacional Haitiana, o alto índice de presos provisórios e as ações violentas de grupos armados locais continuam sendo apresentados como indícios da “falência” do Estado haitiano (OEA, 2008; ALBRECHT ET AL., 2009).

Apesar da quase contínua intervenção internacional na forma de missões de paz da ONU, as razões apontadas por grande parte da literatura para a continuidade desse quadro o colocam como tendo causas exclusivamente domésticas, segundo as quais o conflito teria uma natureza endêmica no Haiti. Seria uma consequência natural por conta da maneira como o poder seria concebido na sociedade haitiana (SEITENFUS, 2007: 4), ou como uma “falha” das intervenções internacionais por

¹² Com a presença de militares sob o Capítulo VII da Carta da ONU, foram a UNMIH (1994-1996), a UNSMIH (1996-1997), a UNTMIH (1997) e a Minustah (2004-atualmente). Também estiveram presentes missões de caráter civil para o monitoramento da garantia dos direitos humanos no país e o treinamento da polícia haitiana, a MIPONUH (1997-2000), a MICIVIH (1993-2000) e a MICAH (2000-2001).

¹³ Em número de militares e policiais, os EUA tiveram uma atuação expressiva no período entre 1994 e 2000, tendo sido substituídos, em importância no terreno, pelas tropas brasileiras da Minustah (2004).

não ter sido feitas do modo “correto”: a continuidade da “falência” do Estado haitiano se daria pelas intervenções não terem sido mais “profundas” e de longo prazo (DONAIS, 2005; MATIJASCIC, 2012); não terem sido “adaptadas” para o contexto local ou serem feitas sob a “posse” dos “atores locais” (BARANYI, 2011; DONAIS, 2009); não terem sido coordenadas o “suficiente” entre seus praticantes (DONAIS e BURT, 2015); ou não terem sido feitas sob um diálogo próximo entre Estados Unidos, elites empresariais e “cidadãos” (MENDELSON-FORMAN, 2006).

Essa compreensão sugere, portanto, a manutenção da intervenção internacional sob a forma de uma operação de paz como a única saída viável para a superação das mazelas sociais e do quadro de “falência” do Estado haitiano.

Contudo, como veremos, além destas explicações apresentarem um panorama “técnico” de propostas para a ação, elas são sustentadas por uma representação dos processos históricos, políticos e econômicos globais como cindidos, onde não somente as relações de poder são traçadas como tendo um aspecto marginal na política mas também as “sociedades-alvo” são objetificadas e localizadas. Por outro lado, também se trata de uma leitura que escamoteia o papel das diferentes dinâmicas de poder entre diversos atores nacionais e internacionais com interesses conflitantes, de modo que as disputas econômicas e políticas desaparecem ou têm sua importância marginalizada (PUREZA, 2012; CHANDLER, 2006; STAVRIANAKIS, 2011).

Nesse sentido, o Haiti pode ser representado como um Estado que teria que ser constantemente “assegurado” e “tutelado” por atores tidos como moralmente superiores, aptos e benevolentes, os quais teriam conseguido superar os percalços do subdesenvolvimento e do conflito. De certo modo, podemos fazer uma analogia com o que discute Pugh (2005) do ponto de vista econômico:

A racionalidade para a determinação de regras e estruturas para o desenvolvimento de sociedades que saíam da chamada ‘armadilha do conflito’ atribui um disfuncionalismo econômico a essas sociedades, objetificadas nos seus estágios pré, durante e pós-conflito, mais do que qualquer disfuncionalidade econômica de preceitos, estruturas e condicionalidades geradas por expressões do poder capitalista e da ‘governança global’ (PUGH, 2005).

Entendemos, portanto, que seria mais apropriado seguir a tese de Peirce (2007) para compreender uma das atuais dinâmicas de poder que incidem sobre o Haiti, deduzindo dela como as medidas que se localizam no campo da Reforma do Setor de Segurança se inseririam nesse panorama; ou seja, qual a função, em

termos estratégicos e de dominação, que tais medidas teriam para seus principais atores e “patrocinadores”.

Segundo Peirce (2007), as pressões internacionais, principalmente por parte dos EUA e da ONU, pela estabilização geopolítica regional teriam ocasionado a promoção de uma chamada “democracia de baixa intensidade” no Haiti. Trata-se de uma forma de governo que privilegiaria os ritos e processos formais dos regimes democráticos, como a garantia de eleições e o estabelecimento das instituições do Estado, em detrimento de conteúdos como a participação e a justiça sociais, o combate às desigualdades e a garantia de direitos civis e políticos. Assim, o foco principal recairia sobre a manutenção de um quadro de estabilidade social e de promoção da ordem, de modo a reprimir o dissenso e a agitação como formas que acarretariam na emergência de turbulências (SHAMSIE, 2004).

Desse modo, as diferentes estratégias da RSS, conforme veremos na seção 2.3.1, bem como a composição e o armamento de forças policiais parecem indicar uma relativa utilidade e funcionalidade para a manutenção desse tipo de regime.

Ao longo dos anos 90 a participação dos Estados Unidos na RSS do Haiti foi significativa. Tanto no contexto da UNMIH, quanto já após a saída das tropas, os programas de RSS foram feitos sob sua supervisão e execução quase exclusiva¹⁴, ao ponto de Bailey et al. (2002) chegarem a afirmar que ONU e Estados Unidos agiram de modo unificado.

A *United States Agency for International Development* (USAID), o *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP) do Departamento de Justiça e o *International Narcotics and Law Enforcement Bureau* (INL) do Departamento de Estado, foram os principais responsáveis pela aplicação da RSS no Haiti, inclusive pelo fracassado programa de DDR das Forças Armadas Haitianas (FADH). Sob a supervisão dos EUA, a Polícia Nacional Haitiana (PNH) passou (e ainda passa) por diversos cursos de “profissionalização” e de aperfeiçoamento das técnicas policiais, recebeu armas e equipamentos, absorveu novas regras de regulamento interno, criou diferentes unidades especiais de policiamento e “modernizou” sua gestão administrativa. Os magistrados e promotores haitianos também receberam cursos, treinamentos, assistência e monitoria; a execução de procedimentos administrativos nas cortes foram

¹⁴ Embora em grau significativamente menor, Canadá e França também auxiliaram nas medidas de RSS do Haiti.

acompanhados caso a caso e leis e regulamentos foram sugeridos e escritos pelos monitores internacionais. As prisões passaram por reformas administrativas e de regulação e organização do funcionamento interno, seus funcionários foram treinados e os prédios e unidades penitenciárias construídos ou reformados (BENOMAR, 2001).

Desse modo, a participação da ONU logo após a invasão e ocupação da Força Multinacional teria se alinhado com o intuito de possibilitar uma saída o mais rápido possível para as tropas norte-americanas e “multilateralizar” a missão, a fim de garantir maior legitimidade para a continuação da defesa dos interesses dos Estados Unidos (MALONE, 1997):

O caso haitiano sublinha a rota multilateral como sendo muito útil para os EUA na promoção de interesses nacionais, ajudando a convencer a opinião doméstica da legitimidade de seus objetivos e neutralizando oposições regionais a eles (MALONE, 1997: 136).

A continuidade da intervenção internacional por meio do estabelecimento da Minustah em 2004, que perdura até os dias de hoje, também teria sido de vital importância para os Estados Unidos. Segundo telegrama diplomático de outubro de 2008 da embaixada norte-americana em Porto Príncipe, a Minustah seria uma “ferramenta indispensável para a realização de interesses centrais do Governo dos EUA no Haiti”. De acordo com o documento, uma saída “prematura” da missão poderia permitir reviver a ocorrência de crimes, o êxodo de imigrantes, a queda dos investimentos e a “ressurgência de forças políticas populistas e anti-mercado” (WIKILEAKS, 2008).

A tática norte-americana, nesse segundo momento, teria se baseado em prevenir, a qualquer custo, o retorno de Jean-Bertrand Aristide ao Haiti. Aristide foi o primeiro presidente democraticamente eleito do país e sofreu um golpe em 1991 seguido pela instauração de uma ditadura militar. Esses acontecimentos, somados às recorrentes denúncias de violações de direitos humanos serviram como pretexto para a intervenção dos EUA em 1994, com o objetivo declarado de reconduzir Aristide ao poder - garantindo a continuidade do regime democrático - e auxiliá-lo na reestruturação das Forças Armadas e na criação da PNH. Em 2004, após ser novamente eleito, Aristide sofre um segundo golpe, dessa vez sem a condenação da “comunidade internacional”. Como resposta, o Conselho de Segurança autorizou o envio de uma missão para estabilizar o país, que estava a beira de uma guerra civil.

Segundo telegramas divulgados pelo *Wikileaks*, os EUA teriam coordenado a partir dos anos 2000 uma campanha de propaganda contra Aristide e o *Fanmi Lavalas*¹⁵, além de terem reintegrado na PNH, sob os auspícios da ONU, ao menos 400 paramilitares ligados tanto aos ataques contra a população pobre e aos apoiadores do *Lavalas* quanto à ação armada que levou à queda do governo Aristide (IVES e HERZ, 2011).

O que esperamos com o presente trabalho é demonstrar que a análise da Reforma do Setor de Segurança no Haiti em dois tempos distintos (1994-2000 e a partir de 2004) nos permitiria evidenciar uma transformação no modo como a intervenção internacional sob a forma de operação de paz foi, em geral, conduzida. Sob o objetivo declarado de conter as instabilidades e possibilitar a saída das tropas estrangeiras, a RSS teria passado de uma primeira fase focada quase que exclusivamente nos atores e nas instituições formais do Estado haitiano para, com a Minustah, se aprofundar em direção às formas de vida e a certos grupos “criminosos”, notadamente as “gangues” urbanas.

Em outras palavras, esperamos demonstrar que, capitaneada inicialmente pelos Estados Unidos, a contenção das turbulências teria passado de um esforço de construção dos aspectos burocráticos-formais do Estado para ampliar suas práticas em direção a certos atores e estruturas “informais” definidos como formas não centralizadas de gerenciamento da justiça, da ordem pública e do uso da violência que passaram a se sobrepor, disputar ou se alinhar com o Estado haitiano.

Esta transformação seria manifestada pela abrangência da intervenção em direção às chamadas “gangues” urbanas, com o intuito de transformar os modos de vida de populações específicas e utilizando do chamado humanitarismo “positivo” em convergência com táticas contra-insurgência como ferramentas para “ganhar corações e mentes” (DUFFIELD, 2005; PUREZA, 2011b).

Tanto pela emergência da reforma do setor de segurança como uma prática cada vez mais importante na política internacional e sua “aceitação” pelo Conselho de Segurança quanto pela especificidade de seus esforços no Haiti, que se inicia e tem continuidade no contexto de diferentes intervenções da ONU sob autorização do

¹⁵ O *Fanmi Lavalas* é um dos principais “movimentos populares” e forças políticas do Haiti. Surgiu como uma articulação entre grupos de ação comunitária e as Comunidades Eclesiásticas de Base de oposição à ditadura dos Duvalier, tendo grande penetração entre os camponeses pobres e os habitantes das favelas urbanas. Teve papel significativo na queda da ditadura e, ao se consolidar como partido político, nas eleições de Aristide (1990 e 2000) e René Preval (1995 e 2005).

Capítulo VII, a primeira parte da dissertação é dedicada a uma breve análise sobre o atual “estado da arte” das operações de paz e da reforma do setor de segurança.

Um próximo passo será abordar, de modo geral, as medidas de transformação do setor de segurança haitiano, procurando demonstrar o seu caráter “institucionalista” e a importância da participação ostensiva dos Estados Unidos no processo, como nos casos da tentativa de desmobilização das Forças Armadas do Haiti e de criação da Polícia Nacional Haitiana.

Depois, buscaremos evidenciar o *modus operandi* da RSS ao longo da Minustah com exemplos pontuais que lidam com o processo de aprofundamento e de aproximação dos atores interventores com determinados grupos sociais tidos como perigosos.

Finalmente, analisaremos o papel político, em termos de dominação, da Reforma do Setor de Segurança no Haiti, prezando para o seu intento de contenção das instabilidades - criadas na mesma esteira do processo de intervenção -, e sua funcionalidade em facilitar a repressão de resistências frente a imposição do “projeto liberal”.

2 O ESTADO DA ARTE DAS OPERAÇÕES DE PAZ

Uma das principais marcas do contexto contemporâneo das relações internacionais é o alto número de operações de paz realizadas sob a égide da ONU. De sua primeira missão em 1948 à dissolução da União Soviética em 1989 foram realizadas 18 intervenções no total, número quase três vezes menor do que as 51 ocorridas somente entre 1991 e 2013 (ONU, 2013). Com a ascensão dos conflitos armados regionais e internos, a emergência de “contextos violentos” - que não se caracterizariam nem como guerra nem como paz -, e a diminuição das guerras interestatais, percebe-se um crescente ativismo de Estados, organizações internacionais (como ONU, FMI e Banco Mundial) e atores não-estatais (como “*think-tanks*”, ONGs internacionais, centros de pesquisa e companhias privadas) visando resolver, conter ou gerenciar estas situações de violência, seja por meio de intervenções humanitárias, operações de paz ou projetos de desenvolvimento socioeconômico (DUFFIELD, 2001: 1). O término da Guerra Fria também deu novo fôlego aos debates acerca da natureza dos conflitos, possibilitando com que temas e abordagens até então negligenciados pelas principais vertentes teóricas da disciplina de Relações Internacionais pudessem emergir em termos de importância. Este processo acompanhou a afirmação e o domínio de uma série de teses sobre a ampliação do conceito de segurança, que colocaram alternativas e críticas ao “estadocentrismo”¹⁶ na área de Relações Internacionais (isto é, ao foco nos conflitos entre os Estados), sinalizando para a necessidade da importância de se compreender os aspectos “internos” aos Estados tanto para a reflexão teórica quanto para a prática da política internacional (BUZAN e HANSEN, 2009).

A percepção crescente entre as grandes potências e as principais organizações internacionais de que a pobreza e a miséria seriam alguns dos principais elementos causadores destes conflitos internos teria possibilitado situar a garantia do desenvolvimento socioeconômico para além de questões morais, sociais e econômicas, mas como uma necessidade para a manutenção da segurança internacional. Neste novo contexto, o subdesenvolvimento passou a ser reconhecido

¹⁶ Principalmente desde 1945, a maioria dos estudos de segurança internacional focou nos debates sobre como melhor proteger o Estado-nação frente ameaças internas ou externas, dividindo o ambiente social em dois âmbitos distintos, o doméstico e o internacional. Tratava-se de compreender o Estado e a comunidade política (nação) de modo sobreposto e como uma entidade fechada em si mesmo, embebida num contexto “anárquico” de relações entre outros Estados de mesma natureza (BUZAN e HANSEN, 2009; MESSARI e NOGUEIRA, 2005: 11).

como um elemento a ser combatido em nome da segurança, onde a representação das ameaças não mais se limitaria aos conflitos entre Estados, mas a um conjunto de regiões miseráveis que fomentariam a instabilidade global por meio de conflitos internos às suas sociedades, do crime transnacional e do terrorismo. Diferentemente do contexto da Guerra Fria, onde Estados poderosos eram compreendidos como possíveis ameaças à paz, agora são os chamados Estados “falidos”, “fracos” ou “disfuncionais” que passam a ser representados como um perigo para a ordem internacional (NEWMAN ET AL., 2009: 9). A pobreza tornou-se sinônimo de insegurança e instabilidade, e a superação das suas condições um dos objetivos das ações com vistas à garantia da paz e da segurança e à contenção das ameaças na política internacional (DUFFIELD, 2001).

Paralelamente a este quadro, somou-se a ideia de que somente com uma reconstrução social radical seria possível atender às “necessidades” da segurança global: a concepção de que as organizações internacionais devem estar cientes dos conflitos, de seus efeitos e, se possível, guiar o processo de transformação e lidar com as suas causas estruturais tornou-se fortemente aceita entre os principais atores internacionais (DUFFIELD, 2001: 1). Este processo de emergência de formas de intervenção cada vez mais abrangentes e profundas por parte das organizações internacionais pode ser observado nas transformações a que foram sujeitas as operações de paz da ONU. As primeiras operações de paz (*peacekeeping*, de “manutenção da paz”) que se deram entre a criação da ONU no pós Segunda Guerra Mundial e o final da Guerra Fria refletiam um tipo de interposição imparcial entre as partes beligerantes (Estados) com o objetivo de se alcançar o término das hostilidades e uma certa paz e estabilidade. As operações eram autorizadas e acordadas por ambos os lados do conflito visando o estabelecimento de um cessar-fogo e de um acordo entre os combatentes por meio do acompanhamento e monitoramento das partes. Ao contrário das mais recentes operações, não tinham como objetivo supervisionar o tratamento dado às pessoas deslocadas pelo conflito, não eram designadas para auxiliar a ajuda internacional e não funcionariam como polícias controlando eventos políticos internos (MARTEN, 2004).

A partir dos anos 90, as operações de paz sofreram uma importante mutação. Seu desenvolvimento para o *peacebuilding* (“construção da paz”) apresentou uma ampliação dos mandatos da ONU com relação às ações com o objetivo de garantir a segurança e o bem-estar das populações atingidas, agindo para além das guerras

entre Estados, mas também em situações de guerra civil, crise humanitária e instabilidade política doméstica. O conjunto de práticas dos atores internacionais presentes neste contexto se direcionou, cada vez mais, no sentido de transformar as condições sociais e políticas vigentes nestes espaços, aumentando expressivamente os encargos dos agentes no terreno e deslocando-os para questões domésticas, abarcando iniciativas que cobrem, desde a assistência humanitária e a supervisão de eleições, até o estabelecimento de um Estado democrático de direito sob o *rule of law*¹⁷ (HATTO, 2013).

Compreendeu-se, por exemplo, que no cenário pós-conflito - depois do término das hostilidades - não há qualquer garantia de que os níveis de segurança e de estabilidade diminuirão; pelo contrário, muitas vezes a introdução de um cessar-fogo e de um acordo de paz é acompanhada não de uma queda, mas de uma manutenção ou até mesmo aumento das ameaças à população civil e dos índices de violência (MUGGAH, 2005).

Frente à constatação dessa continuidade, ou mesmo intensificação, das tensões no pós-conflito, as operações de paz passaram a ter suas estratégias e focos de atuação constantemente revistos e aperfeiçoados, visando tanto coibir um retorno àquelas situações de hostilidade iniciais, quanto possibilitar uma transição para uma situação de paz e estabilidade. Os Estados e organizações internacionais começaram a exigir dos “capacetes azuis” não somente as tradicionais ações “negativas”, de contenção das partes em conflito e de busca por uma intermediação tendo em vista o término do combate armado, mas também “positivas”¹⁸, de criação de um ambiente que possa garantir a estabilidade institucional, política, econômica e social por meio de uma transformação em larga escala da sociedade e do Estado como um todo (SCHNABEL e EHRHART, 2005; Isturiz, 2005). Desse modo, se antes apresentavam certa neutralidade frente as partes beligerantes (Estados), com o intuito de supervisionar e proporcionar um acordo de paz, os “capacetes azuis” agora passaram a atuar em atividades que não necessariamente envolvem choques

¹⁷ O aumento significativo do número de policiais da ONU (CIVPOL) utilizados em missões de paz seria um forte indicativo da importância que o estabelecimento do *rule of law* vem tendo nestes contextos. Entre 1995 e 2011, essa quantidade aumentou em 8 vezes, alcançando o número de 17.500 (HANSEN, 2011).

¹⁸ Uma referência relevante sobre a distinção entre ‘paz positiva’ e ‘paz negativa’ é Galtung (1969). Segundo o autor, a paz negativa se refere à ausência de violência pessoal, onde ela é ativamente executada por um ator específico. Já a paz positiva seria a criação de condições sociais para que se exima a violência estrutural, a qual é causada por uma série de fatores estruturais, como a pobreza, e não por uma relação que envolva diretamente algum agente ativo.

armados entre duas forças organizadas. Tais ações, que fogem ao papel tradicional atribuído aos atores militares, se assemelham, na prática, a diplomacia, “trabalho social”, socorro humanitário e, principalmente, às ações de polícia e de aplicação da lei - como o controle de multidões, a execução de operações contranarcóticos e o apoio às autoridades civis domésticas (ANDREAS E PRICE, 2001: 46; SCHNABEL e EHRHART, 2005: 3).

Assim, o escopo das intervenções internacionais sob a égide da ONU passaram a se tornar mais profundos, no sentido de visar uma reestruturação radical dos modos de vida de “populações-alvo”, e mais longos no tempo (durante o período caracterizado como de contexto pós-conflito), uma vez que seus objetivos, agora de longo prazo, se estenderiam no futuro para além do simples encerramento das hostilidades mas de garantia de uma “paz sustentável” (HANSEN, 2008: 39).

2.1 As abordagens teóricas sobre as operações de paz

Por ser um processo recente e ainda em curso, as reflexões específicas sobre o tema das “operações de paz” e reconstrução pós-conflito (*peacebuilding* e *statebuilding*) são relativamente novas, embora exista uma quantidade considerável de estudos e reflexões¹⁹.

Como veremos, nos parece ser possível distinguir, de maneira clara, três grandes grupos na literatura sobre o tema. De um lado há o que poderíamos chamar de teorias de “resolução de problemas”, que são aquelas escritas de um ponto de vista “técnico” principalmente para e pelos agentes e atores das operações de paz, com o intuito de se aperfeiçoar as políticas aplicadas “no terreno”. Estas teorias entenderiam as operações de paz como algo “dado” da realidade, ou seja, partem da premissa de certo “distanciamento” delas com relação aos interesses e às dinâmicas de poder presentes na política internacional, tratando-as como um problema de “formulação de políticas públicas”. De outro, há os escritos que reconhecem o “caráter político” das operações de paz - isto é, reconhecem-nas como um projeto que reflete uma visão de mundo específica (liberal) e uma prática social alicerçada nesta concepção -, estando preocupados em discutir de modo teórico as suas implicações. Aqui, iremos distinguir os trabalhos entre os seus

¹⁹ Destacam-se: Paris, 2004; Paris e Sisk (Eds.), 2009; Richmond (Ed.), 2010; Pugh, Cooper e Turner (Eds.), 2008; Duffield, 2001; Marten, 2004; Chandler, 2006.

“defensores” ou “revisionistas”, que apontam para as operações de paz como um projeto “bom” ou “eficiente” para conter os conflitos e atingir os objetivos a que se propõem, sendo necessárias correções de estratégias e de meios; e os “críticos”, que se recusam a analisar a eficiência das operações como algo genérico e universal, mas buscam localizar as estruturas, dinâmicas e práticas de poder, de dominação e de desigualdade que permeiam as operações de paz, bem como os discursos que as legitimam.²⁰

2.1.1 Teorias de “resolução de problemas”

O primeiro e dominante grupo de escritos emergiu ao longo dos anos 90 e acompanhou a ascensão do tema na política internacional. Escrita principalmente por e para os atores e funcionários das organizações que agem nos contextos de operações de paz, essa literatura é apontada por Pugh (2004) como teorias de “resolução de problemas”. Trata-se de esforços teóricos orientados para a correção de determinados problemas de funcionamento de uma política entendida enquanto *policy*: enquanto a mera aplicação técnica de uma “política pública”. Isso quer dizer que segundo esta abordagem as operações de paz podem ser avaliadas sob termos genéricos e com pretensões universalistas - como “sucesso” - ao se abordar o cumprimento de determinados objetivos aos quais elas se propõem, como construir uma “paz sustentável” numa sociedade, sem levar em conta a própria dinâmica política e o conflito de interesses que se projetam nos contextos dessas operações. O termo “resolução de problemas” foi cunhado por Cox (1981), segundo o qual, tais teorias:

Aceitam o mundo como dado, com as relações sociais e de poder prevaletentes e as instituições pelas quais elas são organizadas como o espaço para a ação. O objetivo geral da resolução de problemas é fazer com que essas relações e instituições funcionem suavemente ao lidar efetivamente com formas particulares de problemas (...) A assunção *ceteris paribus*, sob a qual tais teorias estão baseadas, faz com que seja possível chegar a uma afirmação sobre leis e regularidades que aparecem como tendo validade geral, mas que implicam, certamente, nos parâmetros de instituições e relações assumidos pela abordagem de resolução de problemas (COX, 1981: 208).

²⁰ Respectivamente, podemos citar como exemplo dessas “linhas de pesquisa”, Reyckler e Paffenholz, 2001; Paris, 2004 e Chandler, 2006.

Assim, essa literatura, ao abordar as operações de paz como um “dado da realidade”, busca focar nas “lições aprendidas” de um ponto de vista operacional, com o intuito de aperfeiçoar as ações haja vistas os seus fins estipulados, sugerindo diferentes medidas de financiamento, equipamento, coordenação, treinamento de pessoal, etc. Neste campo, pouca atenção seria dada, por exemplo, a como estas operações seriam significativas em manter e sustentar uma representação específica das relações internacionais e de suas normas ou como os paradigmas liberais possibilitariam o silenciamento sobre a violência estrutural presente nos contextos das operações de paz (PUGH, 2004; PARIS, 1997).

Essa literatura é dominante nos estudos sobre as operações de paz. Segundo Bellamy (2004: 19), a grande maioria do trabalho conceitual ou teórico sobre as operações de paz visa o aperfeiçoamento da sua utilidade, identificando como os princípios que as guiam podem ser melhor adaptados para determinadas circunstâncias e considerando como elas podem contribuir para a resolução de conflitos ou para o exercício da diplomacia.

Entram nessa vertente a infinidade de artigos, *policy-papers* e relatórios feitos por centros de pesquisa, “*think tanks*”, ONGs e organizações internacionais (como ONU, FMI e Banco Mundial) produzidos com o objetivo de se aperfeiçoar as ações dos agentes no terreno que lidam diretamente com a implementação destas políticas. Por estarem numa “zona nebulosa” entre análises teóricas e propostas de política pública e apresentarem um forte caráter normativo e “*policy-oriented*”, Stavrianakis (2011) qualifica os escritos dessa natureza - que não se limitam somente às operações de paz, mas se situam num amplo arcabouço de temas que vão desde direitos humanos até controle de armas leves - como “estudos cinzentos”.

Nesta literatura, mesmo as críticas feitas às operações de paz em geral ainda se encontram dentro de um paradigma que não questiona os pressupostos das próprias missões, as suas “relações sociais e de poder prevaletentes” e o papel representado - em termos de dominação, por exemplo - pelos principais atores presentes nestes contextos, escamoteando o caráter eminentemente político destas práticas e recorrendo tanto a justificativas éticas para a intervenção quanto a percepções que tratam as missões como um dado, atribuindo um panorama “técnico” de propostas para a ação (PUREZA, 2012). Estes trabalhos oferecem, portanto, recomendações práticas para os *peacebuilders* tendo em vista seus objetivos de controlar os conflitos locais, ao mesmo tempo que se silenciam sobre

uma ampla gama de contradições e questões paralelas às operações de paz (PARIS, 2002: 656).

2.1.2 O fator político: o projeto da paz liberal

Outro conjunto de escritos, críticos a esta concepção “tecnicista” surgiu como resposta aos acontecimentos do cenário da política internacional dos anos 90, frente à continuidade ou até mesmo exacerbação da violência, da instabilidade, das tensões sociais e das condições que criaram os conflitos em alguns contextos onde as operações de paz estiveram presentes, como em Ruanda, Camboja, Angola, Bósnia, Moçambique, El Salvador e Nicarágua (PARIS, 1997; AGUIRRE e BORGH, 2012). O reconhecimento de que os esforços nas operações de paz não foram bem sucedidos em dirimir as situações de violência e instabilidade políticas, mas, pelo contrário, até mesmo possibilitaram o aumento das condições estruturais dos conflitos, acompanhou as revisões das teorias e práticas vigentes até então. Embora os escritos “técnicos” também tenham se readequado perante estas constatações - mantendo seus pressupostos -, os aspectos políticos das operações de paz começaram a se tornar objeto relevante de algumas análises, agora preocupadas com o seu projeto como um todo. Ou seja, os interesses que são defendidos por elas e os sistemas de pensamentos em que elas viriam a se inserir (Idem, 2012).

Apesar de heterogêneos entre si, os principais escritos²¹ que trazem o caráter político das operações de paz as reconhecem como inclusas num projeto político liberal mais amplo de transformação em larga escala das “sociedades-alvo”. Ou seja, que as operações de paz tem como objetivo a reestruturação dos modos de vida de certas populações e da sua organização política e social sob a ótica do liberalismo característico das regiões centrais do sistema internacional. Este projeto, alicerçado num corolário do pensamento liberal e na tese da “paz liberal” se baseia na concepção de que a paz e a segurança globais seriam mais bem alcançadas num mundo cuja organização das sociedades se daria na forma de Estados democráticos liberais, com uma regulação econômica orientada para o livre mercado (PARIS, 1997; HIRST, 2014; PUREZA, 2012). Desse modo, a “paz liberal” combinaria os pressupostos ideológicos liberais contemporâneos (como as ações no sentido da

²¹ Destacam-se, por exemplo, Paris (1997, 2002, 2004); Richmond (2004, 2010); Chandler (2004a, 2004b, 2006); Newman et al. (2009); Pugh (2004).

liberalização econômica e política) com uma ideia e uma concepção específica de paz no globo, e se manifestaria concretamente por meio das atuais práticas de “resolução de conflitos”, de “reconstrução pós-conflito” e de “desenvolvimento socioeconômico” (DUFFIELD, 2001: 11). De acordo com Roland Paris (2002), um dos maiores expoentes do pensamento liberal sobre as operações de paz, estas seriam manifestações de uma forma de atuação baseada no “internacionalismo liberal”, entendido como uma

[...] política externa ativista que promove os princípios liberais no estrangeiro, especialmente por meio da cooperação multilateral e das instituições internacionais (PARIS, 2002: 59).

Isso quer dizer que essa tentativa de transmissão dos valores e das instituições liberais dos países centrais para a periferia internacional se localiza não somente nas normas de governança aceitas e reforçadas pelas principais potências e organizações internacionais (como ONU, FMI, Banco Mundial, OTAN, OEA, as agências de desenvolvimento internacional e as principais ONGs que atuam nos contextos das operações de paz), mas também por meio dos esforços de estabelecer uma democracia liberal de mercado e de consolidar um modelo de Estado “*vestfaliano*” *que exerça o controle “de fato” de seu território* (Paris, 2002, grifo meu).

A “paz liberal”, portanto, não estaria alicerçada em nenhuma organização particular ou ator do sistema internacional, mas seria “[...] parte das redes complexas, estratificadas e em constante mutação que constroem a governança liberal global” (DUFFIELD, 2001: 12). Desse modo, podemos dizer, segundo Lidén (2009), que há uma compatibilidade entre os intentos de liberalização política e econômica e de transformação das relações sociais e os objetivos das operações de paz, sem a qual o grande número de mandatos da ONU não teria sido possível.

Isso não significa, contudo, que a “paz liberal”, as operações de paz e o intervencionismo internacional sejam eles todos, necessariamente, objetos de crítica por parte dessa literatura. De fato, este é um dos termos em que os principais trabalhos se diferenciam entre si. Paris (2004) mantém a assunção que a consolidação de um Estado liberal sob a forma de uma democracia com economia de mercado é ainda a melhor solução para lidar com as situações de conflito e violência, e a chamada “comunidade internacional” continua sendo capaz de efetuar o seu estabelecimento. O fracasso dos primeiros esforços das operações de paz

peacebuilding do início dos anos 90 - por não terem diminuído as situações de violência e instabilidade, mas, em alguns casos, terem aumentado seus índices - teria se dado, de acordo com o autor, pela “rapidez” com que as medidas de abertura econômica e de liberdades políticas em geral foram aplicadas (PARIS, 2004). A implementação logo após o término das guerras civis de medidas tidas como de liberalização econômica e política - como a estimulação ao crescimento de grupos organizados da sociedade civil, liberalização da imprensa, promoção de direitos de liberdade de reunião e de associação e assistência financeira e técnica a ONGs locais - não resultaram necessariamente no aumento do pluralismo, da tolerância e de valores democráticos (PARIS, 2004: 160), mas exacerbaram as tensões sociais e reproduziram fontes tradicionais de violência (Idem: 151). Paris (2004) sugere, portanto, uma intervenção estrangeira mais incisiva e profunda, com uma “democratização” gradual feita somente após a consolidação e a solidificação das instituições formais de um Estado, principalmente daquelas que orbitam ao redor do exercício da violência. Chamada de “institucionalização antes da liberalização”, a estratégia consiste em postergar a implementação das medidas liberalizantes para depois da criação de instituições formais do Estado fortes o suficiente para conseguir administrar os efeitos desestabilizadores da liberalização econômica e política, como os conflitos resultantes da rápida transformação social (Idem: 174):

Assim, uma burocracia efetiva pode ser necessária para implementar as mudanças políticas associadas com a reforma econômica e para manter o sistema de regras que as economias de mercado necessitam para funcionar suavemente - incluindo a aplicação [enforcement] dos contratos e dos mecanismos para resolver as disputas e regular monopólios (Ibid.: 173).

Atualmente, o debate sobre as operações de paz entre seus apoiadores liberais se situa, portanto, não mais na “necessidade” inicial de estabelecimento de liberdades políticas e econômicas, mas na capacidade de criar instituições políticas sólidas, observando-as como requisito básico e primordial para a implementação de reformas posteriores. A garantia da estabilidade e da segurança internos passou a ser compreendido como o aspecto crucial inicial dos esforços das operações de paz. Esta concepção veio a ser atualmente dominante dentre os principais atores internacionais, como EUA, Reino Unido, ONU, Banco Mundial e FMI, que passaram a considerar a garantia do *rule of law*, o controle da criminalidade e das fronteiras e

a estabilização política em determinadas regiões do globo como pressupostos para a paz e segurança internacionais (ANDERSEN, 2011: 6; DONAIS, 2005: 285).

Outras abordagens teriam surgido como uma crítica ao institucionalismo, ao formalismo “estatista” e aos conceitos inclusos no rol da “paz liberal”, priorizando os aspectos culturais de alteridade entre os contextos locais alvo das intervenções e o “internacional”. Segundo esta literatura, a razão pela qual as operações de paz ainda não mostraram os resultados aos quais se propõem seria por seus atores não terem “reconhecido” ou levado em conta o “suficiente” as instituições e concepções sociais e políticas locais pertinentes a realidade cotidiana, tendo como base um modelo eurocêntrico, “ocidental” ou liberal de organização social e política, de gerenciamento da justiça, de democracia e de paz (MAC GINTY, 2008; BOEGE ET AL., 2008; LIDÉN, 2009). Trata-se, portanto, não da constatação da falência do *peacebuilding* como projeto, mas de uma revisão de seus pressupostos, de modo a possibilitar uma abordagem das operações de paz alternativa à dominante. Segundo essa literatura, as operações de paz refletem uma concepção de mundo que não necessariamente encontra respaldo nos contextos onde elas se dão. Caracterizados como “revisionistas” por terem como objetivo o aperfeiçoamento das operações de paz (AGUIRRE e BORGH, 2012; LIDÉN, 2009), o que estes estudos tem em comum é a continuação da aceitação dos pressupostos do intervencionismo internacional e a tentativa de prover algum tipo de medida que possa se concretizar num projeto mais eficiente com relação aos seus objetivos, embora calcado sob outra compreensão das dinâmicas sociais.

2.1.3 Teorias críticas

Já outro grupo de teorias recusa analisar as operações de paz como algo neutro, fora da política, sob o intuito de aceitar seus pressupostos e refletir sobre a melhor maneira de aperfeiçoá-las. Rejeitam tanto a noção de que os conflitos nos Estados da periferia do sistema internacional sejam o produto de problemas excepcionalmente domésticos, exacerbados por uma elite nacional corrupta e criminosa, quanto a afirmação normativa de um projeto de pacificação das relações sociais calcado num suposto imperativo da organização política da sociedade na forma de um Estado (CHANDLER, 2004a; RICHMOND, 2012). Trata-se, no entanto, de observar as condições, dinâmicas e estruturas sociais, políticas, econômicas e

ideológicas que subjazem e legitimam as práticas e os discursos dos atores presentes nos contextos das operações de paz, evidenciando suas contradições, limitações, particularidades e desigualdades em termos de poder e dominação. A constatação feita por Paris (2002), segundo a qual as operações de paz possuem uma semelhança com as antigas “missões civilizatórias”²², é usada, aqui, de modo a criticar o projeto de intervenção internacional, apontando seu aspecto imperial e de dominação. Ou seja, a preocupação, aqui, é de demonstrar a quem o projeto e as práticas de operações de paz acabam por servir e de que modo essas relações de poder se estabelecem, se alteram e se sustentam.

Ao reconhecer as operações de paz dentro da lógica das relações de poder, a própria “tecnicidade” acrítica e fortemente moralizante atribuída à promoção de direitos humanos, ao humanitarismo, ao desenvolvimento socioeconômico e ao livre comércio já se tornaria constitutiva, ela mesma, desse projeto de “paz liberal”, enquanto modo de justificar o intervencionismo e a transformação profunda de determinados Estados e sociedades (HIRST, 2014; PUREZA, 2012). Os amplos consensos morais que se dão ao redor do “imperativo” da intervenção, seja por motivos “humanitários” quanto de segurança, são tratados como uma manifestação da força e vigência da tese da paz liberal. Ou, como pontuou Chandler (2004b: 4):

Não há espaço para se engajar numa discussão sobre a eficiência de tais medidas intervencionistas. De preferência, o ponto a ser enfatizado é a assunção - cada vez mais um lugar-comum - de que a democracia é boa para os poderes Ocidentais mas a tutela é melhor para os Estados considerados ‘sob stress’, sob ‘risco de falência’ ou em ‘recuperação’ pós-conflito (CHANDLER, 2007: 75).

O conceito de hegemonia adquiriu marcada importância nestes estudos ao permitir abordar como a “paz liberal” veio a se tornar a chave tanto explicativa quanto de solução dos conflitos contemporâneos, e os modos pelos quais ela se manifesta na sua concretude - como, por exemplo, nas operações de paz. Segundo esta literatura, o fato de determinadas regiões do globo serem amplamente representadas pela base política e intelectual da “paz liberal” como ingovernáveis, onde o conflito e a guerra teriam uma característica endêmica e cujos responsáveis -

²² De acordo com Paris (2002), as atuais operações de paz estão alicerçadas por uma concepção de mundo que considera a democracia liberal de mercado como uma forma superior de organização da sociedade e visa a conformação dos comportamentos sociais dentro de padrões “aceitáveis” por meio da expansão dessa visão de mundo a partir dos Estados centrais do sistema internacional, semelhante à *mission civilisatrice* da era colonial. Contudo, segundo ele, as principais diferenças entre as operações de paz e o colonialismo seriam por aquelas não extraírem recursos materiais ou humanos dos Estados periféricos e por serem feitas por períodos limitados (Idem: 652).

seja por sua “infantilidade” de compreensão enquanto sociedade, seja por sua “incapacidade cultural” ou seja por conta de sua desestruturação socioeconômica - estariam só e diretamente ligados àquele território, permitiria a formação da legitimidade necessária para a imposição de decisões de cima a baixo (CHANDLER, 2004a; PUREZA, 2011a). Assim, os processos históricos, políticos e econômicos globais são colocados como cindidos, localizados e idealizados, de modo a poder apresentar separadamente cada uma dessas “sociedades-alvo”, qualificando-as como “anormais”, cuja tutela de um agente “apto” e moralmente superior se torna, não somente necessária, mas situada além da esfera da política (Pureza, 2012; CHANDLER, 2006; STAVRIANAKIS, 2011).

É nesse sentido que as operações de paz são vistas como uma prática imperial, manifestada na hegemonia do projeto da “paz liberal”, na “tecnicidade” das ações de intervenção internacional - apresentadas enquanto ações neutras e de polícia: a mera aplicação de direitos e normas internacionais -, na negação da autonomia política dos atores locais e na aliança entre interesses locais e estrangeiros de modo a manter determinadas relações de dominação nestes espaços (CHANDLER, 2004a; SOGGE, 2012). É frente essas técnicas “ausentes” de dominação que Chandler (2006) usará o termo “império em negação” para comentar que, apesar das práticas imperiais, as grandes potências se negam a reconhecer sua responsabilidade e seu poder, revestindo-os, o máximo do possível, de pretensas “formas não-políticas”, como o humanitarismo ou o tecnicismo. Deste modo, o *peacebuilding* liberal pode ser visto não somente como o melhor modo de se criar a paz e a estabilidade internacionais, mas como o único (STAMNES, 2010).

A partir do final da Guerra Fria, a característica hegemônica que a “paz liberal” veio a ter teria acompanhado a transformação do humanitarismo (agora fundamentado em ações “positivas”, de transformação ativa das sociedades, e endereçado às “causas estruturais” dos conflitos) e das missões de paz (de *peacekeeping* em *peacebuilding* e *statebuilding*) em instrumentos políticos de dominação com um escopo de intervenção cada vez maior e mais profundo (PUREZA, 2011b; CHANDLER, 2006). No discurso da “paz liberal”, a periferia é concebida como o espaço da barbárie e da contínua ausência de condições para a sua própria sobrevivência, que tem que ser constantemente assegurada, tutelada e ensinada a ser auto-suficiente, sustentável e independente. A abrangência das intervenções em direção à transformação das sociabilidades e dos modos de vida de

populações inteiras, e a utilização do humanitarismo “positivo” enquanto ferramenta para “ganhar corações e mentes” apontariam a natureza biopolítica²³ das operações de paz, as quais seriam desenhadas como uma tecnologia de contenção das turbulências nas franjas da estrutura política global (DUFFIELD, 2005; PUREZA, 2011b).

Além disso, se de um lado as operações de paz aparecem como um projeto de contenção das instabilidades, as próprias medidas aplicadas no seu contexto permitem e incentivam desarranjos sociais. Como vimos, Paris (2004: 151) reconhece que as políticas tomadas nos contextos das operações de paz pelos dirigentes internacionais e nacionais, na forma de medidas liberalizantes, foram responsáveis pelo crescimento das tensões e pelo retorno das relações de hostilidades entre grupos sociais internos. As iniciativas de liberalização econômica abriram o caminho, nestes contextos, para a privatização e a financeirização de bens públicos, o incentivo ao microfinanciamento, o apoio ao livre mercado e o crescimento com base na exportação e na integração de sociedades com baixa vantagem comparativa no comércio global (PUGH, 2011: 310). Desse modo, o estabelecimento de relações de poder altamente desiguais entre, de um lado, as “populações-alvo” e seus sistemas tradicionais de cooperação, bem-estar social e produção coletiva e, de outro, os agentes das operações, teriam resultado no aumento da estratificação social e das instabilidades, permitindo a emergência dos mesmos conflitos que o peacebuilding visa conter (PUGH, 2011: 312).

No nosso entendimento, em termos de “visão de mundo”, a compreensão crescente entre os principais atores internacionais de que determinadas regiões do globo representariam uma “ameaça mundial” por conta da ausência tanto de desenvolvimento econômico quanto de um Estado “funcional” teria se aliado com uma “normativização” da definição weberiana da essência do Estado²⁴. Os chamados Estados “falidos”, “disfuncionais” ou “colapsados” passaram a ser enquadrados como o espaço da barbárie por excelência, o *locus* de onde emanam as ameaças, onde a guerra e o conflito possuiriam uma natureza endêmica, ao mesmo tempo em que as “ameaças” teriam se tornado “transnacionalizadas”. Ou

²³ Para Duffield (2010), o caráter biopolítico na política internacional se dá quando os modos como a vida pode ser “suportada, mantida e aperfeiçoada” e as demarcações sob quais “limites e níveis de necessidade as pessoas são obrigadas a viver” se tornam objetos da ação e do discurso dos principais atores internacionais (p. 55).

²⁴ Como “[...] comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território [...] reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física.” (WEBER, 2010: 56, grifo no original).

seja, as ações de transformação interna aos territórios de determinados Estados juridicamente soberanos dentro do sistema internacional tornaram-se legitimadas dentro do discurso da “ameaça”, ao mesmo tempo em que as causas e origens desta “ameaça” são localizadas e circunscritas somente àquele território e/ou Estado, mas cujas consequências são “externas”.

No entanto, esta interpretação deixa de lado os processos históricos econômicos e políticos globais e o papel das grandes potências e outros atores não estatais na “falência” destes Estados. Desse modo, as ações com vistas ao estabelecimento do *rule of law* e do “domínio do Estado” (como a construção das suas instituições burocrático-formais) são retratadas, se não como “técnicas” e “humanitárias”, como estratégicas e “necessárias” para a garantia ou da “paz global” ou da “segurança nacional” dos principais Estados (NEWMAN ET AL., 2009).

Assim, somada esta percepção com a constatada falência - ou até mesmo a sua natureza contraproducente - dos projetos iniciais das operações de paz dos anos 90 em conter os conflitos e as violências nestas regiões, a “segurança pública” e os meios de gerenciamento da justiça, da ordem pública, do direito e do exercício da violência nestes espaços (internos aos Estados) passaram a assumir, cada vez mais, uma posição de destaque para os atores do “peacebuilding” (CALL e BARNETT, 1999). O que nos leva, agora, à questão da Reforma do Setor de Segurança.

3 O ESTADO DA ARTE DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

Reforma do Setor de Segurança (RSS) é o nome dado pelos seus “praticantes” (ONGs, governos, organizações internacionais e empresas privadas) para um conjunto amplo de ações que têm como objetivo a readequação, transformação e reconstrução de todas as instituições, estruturas e atores sociais que giram em torno do exercício da violência; seja na sua aplicação direta (como agentes penitenciários, polícias, empresas de segurança privada, milícias, serviços de inteligência e forças armadas), seja na sua administração e supervisão (como os componentes do sistema judiciário responsáveis pelo processo criminal, os órgãos legislativos e as partes do sistema carcerário, como as instituições prisionais) (EBO e POWELL, 2010).

Algumas das principais medidas que compõem a RSS são a reforma judicial sob a forma da chamada justiça transacional, a redução e controle da proliferação de armas leves e de minas anti-pessoais²⁵, e o DDR (Hanggi, 2004). As ações também envolvem reestruturação do quadro de comando e funcionamento das organizações (polícias, militares e partes do poder judiciário), desenvolvimento de métodos de coordenação de ações, criação de órgãos de controle internos, treinamentos das forças e dos funcionários, desenho de regras e procedimentos internos, construção e reforma dos prédios das instituições, oferta de bolsas de estudo e cursos de formação, oferta de equipamentos, assistência logística, consultoria e ofertas de microcrédito.

Há, também, o intento de aproximação dos esforços de RSS com formas não-tradicionais de gerenciamento da justiça, da ordem pública e do exercício da violência, que não necessariamente se ligam às instituições do Estado. Nesse sentido, abarcariam a readequação de grupos armados locais, de auto-defesa, empresas privadas de segurança entre outros.

Diferentemente do discurso que visava justificar os programas de assistência política, militar e econômica desenvolvidos ao longo da Guerra Fria, o qual se submetia a uma reivindicação da segurança nacional dentro do panorama de

²⁵ Consistem num conjunto de ações, frequentemente de longo termo, que visam reduzir o número de armas nas mãos de civis por meio de incentivos financeiros e de persuasão. Esses programas normalmente são dirigidos pela UNDP e aplicado em campo por diversas ONGs (MUGGAH, 2005:243; GINIFER ET AL., 2004:3)

disputas geopolíticas, com a virada dos anos 90 e a convergência das agendas de “humanitarismo”, “desenvolvimento” e “segurança”, o discurso dominante da ajuda internacional passou a se dar em torno de termos relativos às “boas práticas” e à “boa governança”, como eficiência, capacidade, profissionalismo, administração, monitoramento, responsabilidade, transparência e *accountability* (SEDRA, 2010). Desse modo, o “bom funcionamento” do setor de segurança - dentro dos parâmetros globais da governança e da paz liberal -, também passou a ser instrumentalizado enquanto narrativa dominante por uma série de atores interessados nos cenários de pós-conflito e nas operações de paz.

Embora tenha sido aplicada em diferentes contextos, como na transição dos regimes dos antigos países da União Soviética e na África do Sul pós-apartheid, foi nas operações de paz que a RSS veio a ter maior destaque. No início da década de 90 suas práticas já eram presentes nestes contextos: o estabelecimento de forças policiais com o intuito declarado de impedir o fluxo de armas de pequeno porte foi um dos objetivos da operação da ONU no Mali entre 1994 e 1995, e as ações de DDR de ex-combatentes e de reestruturação dos exércitos tiveram um importante papel nas missões multilaterais no Haiti (1993-96), Namíbia (1989-90), Camboja (1991-92) e Moçambique (1992-94) (Blair, 2014: 93; Mendelson-Forman, 2006: 20). Há cerca de 20 anos, os aspectos internos do Haiti relativos ao exercício da violência são alvos da ação contínua de diversos atores internacionais, principalmente dos EUA e da ONU, sob a forma de esforços de reestruturação das forças policiais, do judiciário e do sistema carcerário, tendo como objetivo declarado que funcionem segundo os requisitos da “governança global” como a transparência, o primado da lei, a garantia dos direitos humanos e a sua supervisão “civil” e “democrática” (MOBEKK, 2010:121; MUGGAH, 2005).

A ascensão das medidas de reforma do setor de segurança na política internacional foi acompanhada de um rápido processo de burocratização, principalmente nos anos 2000. Departamentos, manuais, estratégias e grupos de trabalho foram criados nos Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Bélgica, França, Holanda, ONU, União Europeia, OCDE, OTAN, FMI e Banco Mundial (SEDRA, 2010; BRZOSKA, 2003).

Por conta da natureza das instituições em lidarem somente com assuntos econômicos, FMI e Banco Mundial passaram a interpretar os gastos militares dos Estados como uma questão fiscal e a estabilização social e do conflito como uma

questão econômica, viabilizando seu envolvimento com a “agenda de segurança” e a RSS sob o ponto de vista da transparência, da contenção dos gastos públicos e das “boas práticas” (BRZOSKA, 2003: 6). Desse modo, sob a justificativa da estabilidade macroeconômica, por exemplo, as instituições financeiras puderam instituir limites relativos ao grau “aceitável” dos gastos do Estado com defesa (BALL, 2001: 51).

De acordo com o *World Development Report* de 1997 do Banco Mundial, o estabelecimento do *rule of law* seria essencial para a manutenção da estabilidade social e política tidas como necessárias para a garantia da propriedade privada, para a existência de um mercado e para a continuidade dos investimentos econômicos (BANCO MUNDIAL, 1997). Ainda segundo a organização:

Controlar o mercado ilegal de armas, desmilitarizar as forças policiais e reestruturar os exércitos podem ser importantes fatores de estabilização em países que estão fazendo a transição da guerra para a paz. Em alguns momentos, as armas são um dos maiores investimentos de um país, e uma atenção próxima deve ser dada ao desarmamento de modo a evitar uma intensificação no conflito. Um setor de segurança reformado irá aliviar muitas preocupações de potenciais investidores, e portanto irá auxiliar na reconstrução econômica (BANCO MUNDIAL, 1999: 8).

Pode-se dizer que atualmente a RSS tornou-se um pilar das operações de paz. Foi considerada pela ONU e pelos membros do Conselho de Segurança como um elemento crítico para a

[...] consolidação da paz e estabilidade; promoção do primado da lei [*rule of law*], da boa governança e da redução da pobreza; extensão da autoridade estatal legítima e prevenção do retorno ao conflito (ONU, 2014).

Tais etapas são tidas pela organização como necessárias durante as operações de paz para a superação do período de transição, consolidação da estabilidade política, término da missão e saída das tropas internacionais (ONU, 2014b; SEDRA, 2014: 130).

A ascensão da RSS na agenda internacional é parcialmente explicada por Kohl (2014). Segundo o autor, com as transformações advindas do final da Guerra Fria, houve uma emergência significativa da importância do “mercado da segurança” por conta da diminuição dos orçamentos militares e de defesa:

[...] as instituições militares [foram] forçadas a buscar fontes financeiras em áreas de atividades alternativas, uma vez que os orçamentos de defesa diminuiram nos últimos anos. [...] Com isso, cria-se um verdadeiro mercado com o oferecimento de cursos de formação e capacitação (KOHL, 2014: 169).

Isso quer dizer que, se é fato que a RSS não se mostrou até hoje bem sucedida em atingir os fins declarados a que se propõe (ANDERSEN, 2011; MUGGAH, 2007; STAVRIANAKIS, 2011, KNIGHT e ÖZERDEM, 2004), a permanência e ascensão de seus esforços na política internacional se daria, provavelmente, por razões muito mais econômicas do que de eficiência e eficácia.

Concomitantemente ao aumento da importância da RSS, houve o crescimento significativo de campos de trabalho de atores não-estatais ao seu redor, como ONGs, instituições acadêmicas, empresas privadas de segurança, de consultoria e de assessoria, refletindo na produção de uma infinidade de escritos, *policy-papers* e relatórios burocráticos e confusos (AGUILAR, 2014: 34; KOHL, 2014: 170). Na sua aplicação prática, seriam os mesmos atores que planejam, fornecem os recursos necessários e conduzem as políticas de RSS, estando também envolvidos na implantação, coordenação, monitoramento e avaliação das medidas (AGUILAR, 2014: 34). As ONGs que lidam com a RSS, por exemplo, seriam muitas vezes criadas pelos próprios agentes estrangeiros (REICH, 2006:13) e, conforme Mobekk (2010:237), aquelas escolhidas para serem financiadas se aproximariam mais dos princípios e valores dos mesmos doadores do que das pessoas que buscam representar.

Desde 2010, por exemplo, o processo de RSS no Congo conta com a participação significativa da empresa britânica de consultoria PricewaterhouseCoopers, considerada como “[...] o ator mais importante [financeiramente] do que qualquer outro membro da UE na reforma da polícia congoleza” (JUSTAERT e KEUKELEIRE, 2010: 18), com um contrato de £ 45 milhões com o governo do Reino Unido. Também na Libéria, a implementação da RSS nos anos 2000 foi feita, em grande parte, pela DynCorp, empresa militar privada baseada nos EUA, e custou cerca de US\$ 35 milhões ao governo norte-americano (EBO, 2005; IRIN NEWS, 2005).

3.1 As abordagens de Reforma do Setor de Segurança

No entanto, as iniciativas de RSS não teriam sido bem sucedidas em garantir um setor de segurança que funcione segundo as “boas práticas” como o primado dos direitos humanos, da transparência, e do efetivo *rule of law*.

Os esforços de DDR, por exemplo, não teriam apresentado evidências empíricas de que tivessem impedido o retorno ao estado de belicosidade anterior à sua aplicação ou promovido a “reintegração durável” dos combatentes (MUGGAH, 2007). Segundo Stavrianakis (2011: 195), por recompensar com dinheiro, crédito e emprego aqueles grupos que usaram armas, o DDR encoraja o recrutamento dos combatentes e a sua implementação interfere nos mercados locais de armamento. Ao longo dos anos 90, o DDR em Moçambique teria contribuído para a proliferação de armas em toda a sua região, tornando o principal exportador para a África do Sul (KNIGHT e ÖZERDEM, 2004:501). Além disso, os esforços de DDR em Moçambique, África do Sul, El Salvador, Camboja, Nicarágua e Angola teriam feito com que os então combatentes, agora desmobilizados, se deslocassem para o exercício de atividades criminosas (WEISS-FAGEN, 1995, apud KNIGHT e ÖZERDEM, 2004:502).

No Haiti, apesar de mais de vinte anos de constantes esforços de reforma do setor de segurança, a Polícia Nacional Haitiana ainda é considerada como um problema e como uma ameaça para parte da população, o sistema de justiça segue sendo caracterizado como defasado e a população carcerária ainda se mantém com um alto nível de presos provisórios. O DDR não somente não conseguiram desmobilizar de modo efetivo as FADH mas também teria resultado na criação e potencialização de um mercado negro de armas, na manutenção de redes de corrupção e de organização entre os ex-FADH, no enriquecimento de alguns de seus dirigentes e no fortalecimento do *Front pour l'Avancement et le Progrès Haitien* (FRAPH)²⁶ e de outros grupos armados (MUGGAH, 2005: 35-36; SPRAGUE, 2012).

Frente os fracassos da RSS em alcançar os objetivos declarados, os seus principais *practioners* (como as várias ONGs, empresas privadas, militares, polícias, agências da ONU e os doadores) começaram a refletir sobre o que teria dado

²⁶ Cf. nota 3 da introdução.

“errado” na sua concretização. ONGs, empresas de consultoria e assessoria, instituições acadêmicas e centros de pesquisa interessados no aperfeiçoamento da RSS, como o *International Security Sector Advisory Team* (ISSAT) e o *Geneva Center for the Democratic Control of Armed Force* (DCAF), passaram a produzir uma quantidade imensurável de estudos, relatórios e *policy-papers*. De fato, a imensa maioria das análises sobre a RSS²⁷ foram fortemente pautadas pelo objetivo de se conseguir concretizar a sua aplicação “bem-sucedida”, primando pela melhor estratégia de atuação. Isso quer dizer que, feitos por e para os agentes que formulam e lidam com a RSS no terreno, estes escritos apresentam um marcado viés normativo de aperfeiçoamento do modelo de RSS a ser aplicado, ora se atendo a questões pontuais de adequação das políticas (*policy*) frente contextos específicos ora debatendo a operacionalidade das ideias e termos de RSS (MUSTAFA, 2015).

Acreditamos, assim, ser possível situar esta literatura de modo semelhante à parte das reflexões sobre as operações de paz; a dizer, dentro do escopo dos chamados “estudos cinzentos” (STAVRIANAKIS, 2011) e das teorias de “resolução de problemas” (COX, 1981). Como vimos, segundo Andersen (2011), a Reforma do Setor de Segurança apresenta um amplo número de propostas políticas e de teorias com o intuito do seu constante aperfeiçoamento, mesmo que não tenham respaldo na sua aplicação “bem sucedida” e na concretização de seus objetivos declarados.

As principais recomendações feitas por esta literatura para o aperfeiçoamento da RSS giram ao redor da “necessidade” de se efetuar uma abordagem sob uma estratégia coerente entre os seus diversos *practioners* e do princípio da “posse local”²⁸ do processo de reforma. Tanto a fragmentação das ações e dos atores que aplicam a RSS, quanto a direção por parte de atores estrangeiros são entendidos como os principais motivos pelos quais a RSS não conseguiu ser bem sucedida em atingir os fins a que se propõe. Nesse sentido, uma abordagem comum “holística” sob uma estratégia única, e a possibilidade de “venda” do projeto da RSS para

²⁷ Destacam-se, por exemplo, o único estudo publicado em português, Aguilar (org.), 2014 e outros como Sedra (ed.), 2010; Schnabel e Ehrhart, 2005; Ball, 2001; Mackay et al, 2011; Franke, 2006

²⁸ Embora seja reconhecida pela literatura como uma pré-condição para a efetividade e estabilidade das medidas de RSS e das operações de paz como um todo, não há uma definição unívoca de “posse local”. Por outro lado, o termo serviria para legitimar as prescrições de ação por parte dos doadores e “praticantes”, mascarar suas intenções e excluir parte significativa da “sociedade-alvo”; uma vez que “posse” e “local” são, muitas vezes, definidos de acordo com cada contexto pelos próprios atores estrangeiros, dentro do escopo do pensamento liberal (BENDIX e STANLEY, 2008; RICHMOND, 2012: 60-61).

“atores-chave”, sejam eles a elite local ou os grupos-alvo da intervenção, vieram a pautar o discurso daqueles que defendem a aplicação da RSS (ANDERSEN, 2011; MARTIN e WILSON, 2010; DONAIS, 2009).

3.1.1 Abordagens e estratégias “estatistas”

Inicialmente, os primeiros escritos e esforços de RSS compreendiam uma estratégia focada nos processos institucionais e formais do Estado no que tange o gerenciamento da justiça e o exercício da violência, como a adequação do aparato legal às normas da “governança internacional” e a transformação institucional das polícias e forças armadas. Este ponto de vista estaria alicerçado na compreensão segundo a qual o estabelecimento de instituições estatais fortes e “capazes” o suficiente para garantir a segurança dos indivíduos seria um dos pré-requisitos para a paz e estabilidade globais (ANDERSEN, 2011: 6).

No nosso entendimento, parece-nos ser possível dizer que a definição weberiana da essência do Estado vem a ser entendida como um modelo normativo para a ação dos diferentes atores da RSS e o que se torna necessário e importante do ponto de vista prático e epistemológico seria, portanto, o aperfeiçoamento da capacidade repressiva do Estado - compreendendo que o treinamento e equipamento de suas forças de segurança (policiais e militares, principalmente) e a conquista de territórios possibilitariam a difusão e afirmação de seu poder, seguido da efetivação de sua legitimidade. Desse modo, a associação entre “segurança” e “polícia” é quase naturalizada: a constituição do Estado lidaria diretamente com a constituição de um “setor de segurança” robusto.

Dentro da abordagem “estatista”, as ações endereçadas aos grupos armados não-estatais têm como objetivo a sua desarticulação por meio do DDR. A aplicação do programa de desarmamento, desmobilização e reintegração teria como objetivo final absorver estes grupos armados nas forças estatais regulares ou reintegrá-los à chamada “vida civil produtiva” por meio de ofertas de cursos profissionalizantes, empregos e microcrédito àqueles que cooperarem com o desarmamento (ANDERSEN, 2006: 311; ONU, 2000).

Este modelo também é tido pela literatura como “monopolista” (ANDERSEN, 2011; SEDRA, 2014: 144), pois busca consolidar o Estado como entidade que não somente *reivindica* o monopólio legítimo do exercício da violência física sobre

determinado território, mas que o detém *de fato*. Aqui, o princípio da RSS de apropriação das medidas pela “posse local” se tornaria sinônimo de apropriação dos pressupostos e do programa de RSS pelas elites políticas do Estado capazes de se projetar enquanto representantes da nação (DONAIS, 2009).

Esta estratégia é amplamente defendida pelo Departamento de Operações de Peacekeeping (DPKO) da ONU²⁹, como se observa na Doutrina Capstone. Segundo o documento, uma das atividades críticas das operações de paz é a “restauração e extensão da autoridade estatal”, que deve ser apoiada por meio da “criação e permissão de um ambiente seguro e do exercício de sua influência [da missão] sobre as autoridades nacionais para encorajar reformas cruciais” (ONU, 2008:27).

Como veremos, esta foi a abordagem adotada pelos EUA e pela ONU no Haiti ao longo do contexto da primeira intervenção multilateral no país (1994-2000). A desmobilização das Forças Armadas Haitianas e a constituição da Polícia Nacional, bem como a estruturação das instituições formais que lidam com o gerenciamento da justiça como o poder judiciário e o sistema prisional foram alvos sistemáticos da ação internacional.

3.1.2 Abordagens e estratégias “híbridas”

A partir da segunda metade dos anos 2000, a abordagem “estatista”, que visa a constituição de um Estado que detém de fato o monopólio legítimo do exercício da violência física (e busca agir por meio dele), passou a ser objeto cada vez maior de críticas por parte dos “*practioners*” e teóricos da RSS³⁰. As principais organizações internacionais, como Banco Mundial e OCDE, também passaram a reconhecer explicitamente a necessidade de uma maior “sensibilização cultural” de seus projetos e da sua execução no terreno (ANDERSEN, 2006; OCDE-DAC, 2005).

Vista como “eurocêntrica”, “ocidental” e “impositiva”, avaliou-se que o modo até então dominante de se executar a RSS não levaria em conta os aspectos culturais e as especificidades dos sistemas de proteção locais, principalmente nas sociedades pós-coloniais onde se dão as operações de paz. Os atores interessados

²⁹ Segundo Muggah (2007), os esforços de DDR feitos pelo DPKO e militares priorizam os aspectos técnicos de desarmamento e desmobilização, como a coleta de armas e o acantonamento dos combatentes. Já o PNUD trataria das iniciativas de redução da violência nos locais onde os ex-combatentes seriam “reintegrados”.

³⁰ Como Andersen (2006); Abrahamsen e Williams (2006); Donais e Burt (2015); Baker (2010); OCDE-DAC (2007).

no seu aperfeiçoamento passaram a compreender, cada vez mais, os contextos pós-conflito como “ordens políticas híbridas”, caracterizadas pela pluralidade de atores que oferecem algum tipo de segurança e justiça de modo informal e pelos diferentes sistemas de autoridade, direitos, condutas e policiamento se sobrepõem uns aos outros, ora competindo, ora se aliando com o Estado (RICHMOND, 2014: 94).

Reconheceu-se, por exemplo, que não somente a ausência de um “monopólio” estatal no uso legítimo da força, mas também a própria ameaça que o Estado veio a constituir a setores da população teriam reforçado o enfraquecimento da legitimidade das instituições formais, resultando no estreitamento de relações de “apoio” em outros sistemas, tais como vínculos familiares, religiosos e comunitários e/ou pelo uso de empresas privadas de segurança (ANDERSEN, 2006: 314; ABRAHAMSEN e WILLIAMS, 2006).

Assim, a constatação de que em determinadas regiões e contextos os sistemas de autoridade, direitos, gerenciamento da justiça e exercício da violência não reproduziam a lógica da centralização numa única entidade (Estado) teria possibilitado com que parte do fracasso da RSS em atingir seus fins declarados pudesse ser explicada tanto por ter sido dirigida inicialmente aos atores e instituições formais do Estado (como as polícias, militares e órgãos do judiciário e do sistema carcerário) em cenários onde a sua importância seria relativamente marginal, quanto pelo “engajamento limitado” dos atores locais e informais ao projeto de *peacebuilding* e “reconstrução” (MOE, 2011). Desse modo, ao invés de visar a submissão das populações ao domínio do Estado, as estratégias “híbridas” buscam uma aproximação com as autoridades informais e com os sistemas alternativos de gerenciamento da ordem pública (ANDERSEN, 2011: 13). Ao se observar para quem as populações, nestes contextos, se dirigiam em busca de proteção, os grupos armados informais locais (como milícias e gangues) passaram a ser compreendidos como atores relevantes e possivelmente legítimos em certos contextos sociais, traduzindo-os, portanto, como alvos em potencial para os esforços de RSS (ANDERSEN, 2006: 318).

Essa nova concepção veio a fornecer as bases para uma ampla revisão da estratégia a ser utilizada na aplicação da RSS durante as intervenções internacionais. Nesse sentido, o conceito de “pluralismo legal” se tornou uma importante fonte de análise e de justificativa das ações dos seus proponentes e executores. Segundo Kyed (2011):

O conceito de pluralismo legal não é somente um conceito de análise, usado por acadêmicos da Sociologia e do Direito para descrever a pluralidade de ordens normativas e instituições que obrigam [enforce] a ordem numa organização política. Ele é hoje, explicitamente, um 'conceito de política pública' [policy concept] nas políticas de desenvolvimento internacional das agências e de alguns governos. Este foi o caso nos últimos dez a cinco anos (KYED, 2011: 1).

Isso significa que o “pluralismo legal” passou, assim, a ser instrumentalizado enquanto uma referência importante para a concepção e a execução de “políticas públicas” no âmbito das políticas internacionais de “desenvolvimento”.

Embora não seja incontroverso, o conceito de “pluralismo legal” se refere, em termos gerais, à compreensão de que existe, dentro de um “campo social”, mais do que uma única ordem legal. Ou seja, de que as normas que vêm a controlar, constranger e compor parte dos comportamentos não são subordinadas, do ponto de vista empírico, diretamente a um único sistema de ordenamento normativo hierárquico (como o Estado), mas a uma pluralidade de normatividades distintas que cortam os diferentes grupos sociais e os diferentes espaços de sociabilidade, resultando na acepção de que a lei não seja sistemática, uniforme ou administrada por um único conjunto de instituições formais do Estado (GRIFFITHS, 1986; TAMANAHA, 2007).

No entanto, para os objetivos do presente trabalho, nos parece mais importante não uma análise do conceito de “pluralismo legal” mas a constatação de que os principais atores internacionais passaram a compreendê-lo como um *policy concept*: como um conceito que irá basear a formulação de políticas dessas instituições. Portanto, é-nos mais relevante atentar para o fato de que essa compreensão manifestaria não somente uma transformação da “visão de mundo” e da política institucionais, mas também a possibilidade de que a “constatação” da “existência” do “pluralismo legal” em certos contextos pode vir a ser um instrumento com o qual se justifica a alteração dos modos de atuação dessas instituições.

Esse fenômeno nos parece apresentar semelhanças com a visão que se têm, segundo Griffiths (1986), do “pluralismo legal” ao partir de uma perspectiva que tem como base a acepção ontológica do “centralismo legal”. Segundo o autor, quando se parte do ponto de vista de que há, de fato, na prática cotidiana e na vida concreta, uma centralidade legal submetida a uma “norma fundamental”, um sistema só seria considerado pluralístico quando essa hierarquia legal comanda ou valida, de alguma forma, essas pluralidades. Ou seja:

[Partindo-se desse ponto de vista] um sistema legal é pluralístico quando o soberano (implicitamente) comanda (ou a *norma fundamental* válida) diferentes corpos de direito para diferentes grupos da população. De modo geral, os grupos em questão são definidos em termos de características tais quais etnicidade, religião, nacionalidade ou geografia, e o pluralismo legal é justificado como uma técnica de governança sob alicerces pragmáticos. [...] Em tais sistemas legais pluralísticos concebidos desta forma, os regimes legais paralelos, dependentes da abrangência e do controle dos sistemas legais do Estado, são resultado do ‘reconhecimento’ pelo Estado de uma supostamente pré-existente lei consuetudinária de tais grupos (GRIFFITHS, 1986: 5, grifo no original).

É nesse sentido, por exemplo, que veremos no capítulo 4 as diferentes estratégias de RSS “híbrida” no Haiti no contexto da Minustah, numa convergência de atuação entre diversas ONGs, agências de “desenvolvimento”.

Portanto, enquanto as estratégias “estatistas” visariam a centralização e uniformização no provimento da justiça e da segurança, dialogando diretamente com as instituições do Estado e expandindo seu alcance, as estratégias “híbridas” aceitariam a fragmentação e a descentralização dos sistemas de ordenamento da justiça e da segurança, lidando com formas locais de gerenciamento que não necessariamente se refletem nas burocracias formais (LAWRENCE, 2012: 7).

A diferenciação entre as estratégias “estatistas” e as “híbridas” seria, segundo Andersen (2011), um debate com os mesmos propósitos. Ambas abordagens visariam a adequação dos atores provedores de segurança e de justiça a um sistema coerente de regulação e responsabilidade dentro do escopo mais amplo do projeto da “paz liberal”, com o intuito do aperfeiçoamento da intervenção internacional.

A própria OCDE, por exemplo, reconhece nas suas diretrizes para a RSS que ambas as estratégias devem ser aplicadas de modo conjunto, apontando para uma abordagem balanceada entre uma ou outra a depender do contexto em que os “serviços de proteção” são “suprimidos” (OCDE-DAC, 2007: 17).

Isso significa que a única diferença entre uma e outra se daria com relação não a suas finalidades mas aos meios:

[...] criar condições uniformes e padrões num território e numa população sob a responsabilidade direta do Estado [“estatistas”]; ou algum tipo de acomodação prevista entre as instituições estatais e as autoridades não-estatais sob a soberania do Estado [“híbridas”]. Enquanto que o governo [rule] direto requer que os provedores não-estatais de justiça e segurança sejam eliminados ou trazidos sob o controle do Estado, o governo indireto é baseado num tipo de triagem, controle e reconhecimento das autoridades de fato, com a aceitação dos diferentes padrões e condições para diferentes segmentos da população (ANDERSEN, 2011: 15).

É nesse sentido que as diferentes estratégias da RSS, “estatista” ou “híbrida”, manifestariam modos diretos ou indiretos de governo por parte dos agentes do *peacebuilding* e do comando do Estado, razoavelmente semelhantes às práticas coloniais de governo direto ou indireto (STAVRIANAKIS, 2011: 203; ANDERSEN, 2011: 15). Ou seja, tratar-se-ia de diferentes estratégias para o aperfeiçoamento das intervenções internacionais no sentido de prover um aperfeiçoamento das técnicas de governo; sobre a população do Estado ou sobre determinados “grupos-alvo” do seu interior.

Portanto, se a constatada falência dos primeiros esforços das operações de paz dos anos 90 em dirimir as situações de violência não foi suficiente para colocar por terra todo o projeto de intervenções internacionais com o intuito da reforma ou criação das instituições nos Estados-alvo (PARIS, 2004), nos é indicativo que ela poderia ter possibilitado sedimentar, ao olharmos para o processo descrito acima, as bases para uma aproximação da intervenção ao nível populacional, dentro de um escopo ainda mais radical de transformação social e tendo em seu cerne o aperfeiçoamento das estratégias de ação frente modos não-liberais de gerenciamento da justiça, da ordem e da violência.

4 A “PRIMEIRA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NO HAITI (1994-2000): O FOCO NAS INSTITUIÇÕES

Se é fato que, conforme Paris (2004: 174), as operações de paz fazem parte de um projeto político de transformação em larga escala de determinadas sociedades, com o intuito de constituir um Estado liberal que possa “aplicar os contratos” sob um ponto de vista liberal – de manutenção da propriedade privada e de garantia de uma economia pro-mercado – convém analisar o processo de Reforma do Setor de Segurança ao longo do contexto das operações de paz como parte desse projeto. Ou seja, como uma tentativa de estabelecer um “setor de segurança” que permita a concretização do “projeto liberal”.

Como vimos, a qualificação de certas regiões do globo como locais onde o conflito e a guerra teriam uma natureza endêmica teria permitido legitimar a intervenção internacional em larga escala nestes locais, revestindo-as de pretensas formas “não-políticas” (CHANDLER, 2004a). Ao que a literatura da Reforma do Setor de Segurança³¹ nos apontou na seção 2.3 dessa dissertação, ela também acaba por ser amplamente compreendida, se não como uma prática “neutra”, como um conjunto de medidas cuja natureza política - tida aqui em termos de manifestação de um determinado tipo de “visão de mundo” e de imposição de vontade - não é objeto de problematização pelas análises.

Em outras palavras, o caráter eminentemente político da reestruturação dos atores, estruturas e procedimentos que giram ao redor do exercício da violência em determinada sociedade é, de modo geral, escamoteado ou deixado de lado. Como abordamos acima, seus principais estudos tem como objetivo a “melhora” da RSS dentro de um panorama “técnico” com o intuito do aperfeiçoamento das estratégias distintas, aceitando todos os pressupostos do intervencionismo internacional. Desse modo estes estudos passariam ao largo das implicações políticas que acompanhariam os esforços de implementação da Reforma do Setor de Segurança.

O que nos parece pertinente apontar para o desenvolvimento desta seção, no entanto, é que a RSS seria estratégica para a difusão dos interesses dos seus principais atores “proponentes”, ao mesmo tempo que corresponde aos intentos do

³¹ Por exemplo, Brzoska, 2003; Hanggi, 2004; Donais, 2009; Mobekk, 2010; Sedra (Ed.), 2010; Ebo e Powell, 2010; Martin e Wilson, 2010; Sedra, 2014; Aguilar, 2014

projeto da “paz liberal” de transformação das estruturas internas de um Estado de modo a tentar promover o *rule of law*.

Segundo Peirce (2007), a tentativa de contenção das turbulências no Haiti por parte dos principais atores internacionais - como EUA, ONU, FMI e Banco Mundial - teria gerado a promoção de uma “democracia de baixa intensidade”. Trata-se de uma consequência do modo pelo qual estes atores teriam respondido aos processos de democratização e de queda dos regimes autoritários que se seguiram nas regiões da periferia do sistema capitalista global ao longo dos anos 80, tendo como intuito a preservação dos amplos arranjos econômicos e sociais então vigentes e a manutenção da sua distribuição de poder prevaiente. Ou seja, visando legitimar e manter certo *status quo* nos antigos países do chamado Terceiro Mundo e impossibilitar o florescimento de uma ruptura radical com as estruturas políticas antigas que pudessem prejudicar os interesses dos grupos que vêm a comandar as principais instituições da política internacional (GILLS e ROCAMORA, 1992; SHAMSIE, 2004; PEIRCE, 2007):

Assim, a democracia de baixa intensidade foi concebida como um meio termo entre as democracias representativas ‘instáveis’ do Terceiro Mundo e as ditaduras militares moribundas e contraprodutivas dos anos 1960 e 1970 que foram estabelecidas e mantidas com o apoio dos Estados Unidos (GILLS e ROCAMORA, 1992: 504).

Desse modo, a “democracia de baixa intensidade” seria uma composição estritamente formal de regime democrático, que privilegiaria as eleições e as instituições e afastaria qualquer esforço de transformação estrutural visando uma maior participação social, o combate às desigualdades ou um afastamento da conciliação com o modelo liberal de sociedade, ao mesmo tempo em que focaria na manutenção da contenção das turbulências e promoção da ordem e da estabilidade (SHAMSIE, 2004).

No nosso entendimento, tanto os primeiros esforços de reforma do setor de segurança no Haiti entre 1994 e 2000, sob a supervisão e execução dos EUA, quanto os segundos, iniciados desde 2004, teriam sido funcionais para a continuidade da promoção dessa “democracia de baixa intensidade”, em que os contratos de garantia da propriedade privada e de administração e regulação de uma economia “pro-mercado” - em suma, de manutenção de um clima seguro para os investidores internacionais - teriam sido razoavelmente garantidos (PARIS, 2004: 173; SHAMSIE, 2004: 1104).

É nesse sentido que convém compreender, também, a instrumentalização do discurso da ameaça e da “falência” do Estado haitiano, cujo objetivo seria facilitar a concretização da intervenção internacional na sua forma militarizada ou de reforma do setor de segurança. Embora ao longo da ditadura dos Duvalier, que vigorou ao durante a segunda metade do século XX, as instituições do Estado haitiano já fossem percebidas como responsáveis pela repressão e pela extorsão de boa parte da população, com a sua queda e a posterior instauração de um regime democrático representativo as denúncias se intensificaram. Após as turbulências do fim dos anos 80, a eleição de Jean-Bertrand Aristide em 1990 marcou uma fase de instauração das liberdades civis e de maior abertura da imprensa, até então negligenciadas pelos Duvalier. As Forças Armadas do Haiti e as instâncias do poder judiciário e do sistema carcerário haitianos se tornaram alvos da denúncia e da pressão de diversas organizações não-governamentais locais e internacionais e de organizações multilaterais, como OEA e ONU. (SPRAGUE, 2012). Como vimos, o contexto da política internacional também se alterara com relação às décadas passadas, representando uma maior preocupação, dos seus principais atores, com relação aos aspectos internos dos Estados, principalmente no que tange o chamado setor de segurança e a garantia do *rule of law* (DUFFIELD, 2001; BRZOSKA, 2003; SEDRA, 2010).

Em 1991, a restauração, por meio de um golpe de Estado, de um governo comandado por uma junta militar e as conseqüentes perseguições, torturas e assassinatos que se seguiram também teriam sido, pode-se dizer, importantes para se formar amplos consensos políticos na direção da reforma das forças policiais - agora tidas pelos principais atores internacionais como ameaças à própria população haitiana. Desde então, são frequentes as divulgações de diversos relatórios que apontam indícios tanto da “falência” do Estado haitiano como do seu caráter repressivo. Dentre as principais características que colocariam o Haiti no rol dos “Estados colapsados” estão a corrupção e o favorecimento de grupos políticos por parte das suas instituições, o baixo acesso à justiça formal, as violações de direitos humanos e o envolvimento com o tráfico de drogas pela Polícia Nacional Haitiana, o alto índice de presos provisórios e as ações violentas de grupos armados locais (OEA, 2008; ALBRECHT ET AL., 2009).

Assim, como veremos, se num primeiro momento a principal justificativa apresentada pelo Conselho de Segurança da ONU para a intervenção no Haiti e a

criação da Missão das Nações Unidas no Haiti em 1994 foi a restauração do governo deposto por um golpe de Estado e a garantia do cumprimento de Acordo da Ilha do Governador, a continuidade das missões até o ano 2000 teve como objetivo declarado pela ONU a criação e profissionalização da Polícia Nacional Haitiana e o aperfeiçoamento dos órgãos do poder judiciário.

Portanto, diferentemente do discurso que visava justificar os programas de assistência política, militar e econômica, desenvolvidos ao longo da Guerra Fria, que se submetia a uma reivindicação da segurança nacional dentro do panorama de disputas geopolíticas, o discurso dominante da ajuda internacional “de segurança” passou a se dar em torno de termos relativos às “boas práticas” e à “boa governança”, como eficiência, capacidade, profissionalismo, administração, monitoramento, responsabilidade, transparência e *accountability* (Sedra, 2010). Desse modo, tanto os argumentos humanitários e morais - que reivindicam a “segurança humana” em nome da defesa da população haitiana frente a violência estatal - quanto os “de segurança” - que reivindicam a “transnacionalidade” das ameaças que emanam do Haiti (como o tráfico de drogas) - apontam, ambos, na direção de legitimar um envolvimento intenso de atores estrangeiros, ao mesmo tempo em que apresentam essas características como resultados de dinâmicas exclusivamente internas ao próprio Haiti.

Por outro lado, paralelamente aos esforços de reforma do setor de segurança haitiano durante este período, houve a adoção em larga escala das chamadas políticas de reestruturação econômica. A própria contrapartida para que se desse o retorno do presidente deposto teria sido a negociação do Acordo de Ajustamento Estrutural entre Aristide, as instituições financeiras internacionais e os governos das principais potências internacionais, no qual ficou estipulada além da venda das empresas estatais, a demissão de funcionários públicos, a diminuição das tarifas alfandegárias e a manutenção de um baixo salário mínimo (DEIBERT, 2005: 42).

A adoção do Plano Emergencial de Recuperação Econômica (EERP) em 1995, desenhado, apoiado e pressionado pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, USAID, PNUD e OEA, teve como objetivo a estabilização macroeconômica e a oferta de incentivos para o investimento do setor privado, sob o argumento, dominante à época entre os principais atores internacionais, de que a liberalização econômica radical levaria a uma intensificação

da democracia e do desenvolvimento socioeconômico (DUPUY, 2005; PARIS, 2004).

Estas medidas, no entanto, não transformaram as estruturas econômicas do país em direção à superação das condições de desigualdade e pobreza extremas, nem degingolaram num aperfeiçoamento do funcionamento do sistema de justiça e das polícias com relação à garantia do *rule of law* e do respeito aos direitos humanos. De fato, do ponto de vista socioeconômico, houve o aprofundamento do declínio da agricultura, da produção de manufatura e do emprego formal; a precarização das condições de trabalho; o inchaço do setor informal; a falta de oferta de serviços públicos de saúde, educação, moradia e alimentação e um processo de urbanização intenso ao redor, principalmente, da capital Porto Príncipe, foco das indústrias exportadoras de montagem (DUPUY, 2005: 63).

Tais consequências da adoção generalizada de medidas liberalizantes não se restringem somente ao Haiti. Em geral, a liberalização econômica e política adotada ao longo dos anos 90 nos contextos de intervenção da ONU teriam se mostrado insuficientes para estabilizar e pacificar as sociedades, aumentar o pluralismo, a tolerância, a difusão de valores democráticos, o desenvolvimento econômico e a superação da pobreza e da miséria. Ao contrário, tais políticas teriam sido não somente contraproducentes na contenção das turbulências mas também teriam intensificado as desigualdades e as crises econômicas e sociais, reproduzindo fontes tradicionais de violência (PARIS, 2004; SHAMSIE, 2004).

De um ponto de vista mais amplo, o “projeto liberal” que se manifestou nas operações de paz dos anos 90 foi feito sob o discurso da tentativa de transformar radicalmente as estruturas políticas e econômicas dos Estados-alvo no sentido de promover um sistema de governo democrático-liberal e uma economia pro-mercado - tidos como necessários, conforme o receituário liberal, para o “desenvolvimento” e para a “segurança”. As medidas “neoliberais” de ajuste estrutural como privatização de empresas estatais, desregulamentação financeira, flexibilização de leis trabalhistas e diminuição das tarifas de importação foram fortemente defendidas e aplicadas nestes contextos pelos principais atores internacionais, assim como o estímulo ao crescimento de grupos organizados da sociedade civil, a liberalização da imprensa, a promoção de direitos de liberdade de reunião e de associação e a assistência financeira e técnica a ONGs locais (PARIS, 2004; SHAMSIE, 2004).

Portanto, se essas políticas liberalizantes de ajuste estrutural aplicadas foram responsáveis, de um lado, pelo aprofundamento das instabilidades e do conflito (PARIS, 2004), de outro, a RSS poderia ter servido para concretizar a garantia mínima de certa ordem e estabilidade necessárias tanto para a continuidade do projeto liberal quanto para a promoção de uma “democracia de baixa intensidade”.

É com vistas a esse quadro que tentaremos compreender as primeiras medidas de transformação do “setor de segurança” no Haiti, as quais, no nosso entendimento, teriam priorizado os aspectos “institucionais-legais”: a tentativa, embora fracassada, de desmobilização das Forças Armadas; a criação, formação e treinamento da Polícia Nacional Haitiana e as reformas do sistema carcerário e judiciário.

4.1 O golpe de 1991 e a intervenção de 1994

Após a queda da ditadura Duvalier em 1987, o Haiti passou por um período conturbado até a concretização de suas primeiras eleições. Em 1990, Jean-Bertrand Aristide se tornou o primeiro presidente democraticamente eleito do país. Aristide, ex-padre seguidor da teologia da libertação, teve sua ascensão dentro da ampla rede de movimentos sociais e grupos de base de oposição à ditadura, *Fanmi Lavalas*³², fortemente presente entre os habitantes das favelas urbanas, principalmente de Porto Príncipe, e os camponeses pobres no interior do Haiti. Em 1991, um golpe de Estado executado pelo Exército o retirou do poder e instaurou o governo de uma junta militar comandada pelo general Raoul Cédras.

Após o golpe, OEA, ONU e EUA impuseram diferentes embargos - inclusive de armas e de petróleo - com o intuito de pressionar a junta militar que tiveram efeitos catastróficos no Haiti. O PIB do país caiu 30%, a indústria nacional diminuiu drasticamente e o contrabando e comércio de ilícitos aumentaram, auxiliando o enriquecimento de traficantes (COCKAYNE, 2009: 80). Além disso, durante o período de governo da junta militar, a quantidade de armas na sociedade haitiana teria aumentado significativamente. Segundo relatório do Secretário-Geral da ONU, “[...] as Forças Armadas do Haiti concederam permissões para o porte de armas

³² Cf. nota 15 da introdução.

para dezenas de milhares de civis e armas foram distribuídas em larga escala. Atos de extorsão e tráfico se disseminaram” (ONU, 1995).

A participação dos EUA na queda de Aristide teria sido de grande importância. A CIA teria armado e financiado os militares responsáveis pelo golpe de 1991 por meio da Agência de Defesa Haitiana e do Serviço de Inteligência Nacional, cuja criação e manutenção financeira teriam sido feitas pela própria CIA desde 1986, sob a fachada do combate ao tráfico de drogas (NAIRN, 1996; WEINER, 1993). Ademais, embora o então presidente dos EUA, George Bush, tenha considerado oficialmente o golpe no Haiti como uma ameaça à segurança nacional, à política externa e à economia dos Estados Unidos, os embargos foram várias vezes rompidos pelos próprios EUA. Os Estados Unidos tiveram uma importância significativa no envio de armas para o governo da junta militar: entre 1991 e 1994, não somente as importações de produtos norte-americanos aumentaram 50%, mas cerca de 5.000 a 10.000 armas foram enviadas para o Haiti (MUGGAH, 2005; WHITNEY, 1996: 325).

A retirada de Aristide do poder também deu início a uma crise migratória que afetou os países da região do Caribe e principalmente os Estados Unidos. Estima-se que cerca de 150.000 haitianos deixaram o país após 1991 (GIRARD, 2004). Somente nos primeiros seis meses seguidos do golpe a Guarda Costeira norte-americana interceptou mais de 38.000 haitianos entre a Flórida e o Haiti - alguns deles na base de Guantánamo em Cuba. O fato fez aumentar a pressão para que o governo dos EUA agisse frente a crise, pois os imigrantes passaram a ser compreendidos por parcelas cada vez maiores da população como uma “ameaça” a ser combatida (GAVIGAN, 1997; WELSH, 2008).

Tal compreensão se difundiu também na ONU. Além da condenação da retirada do poder de um presidente democraticamente eleito por meio de um golpe militar e das crescentes violações de direitos humanos, a crise de refugiados também passou a ser considerada pela organização como uma questão de segurança, que poderia ameaçar a paz e a segurança internacionais. Conforme a Resolução 841 de 1993 do Conselho de Segurança:

[...] a persistência dessa situação contribui para um clima de medo de perseguição e de deslocamento econômico, o qual pode aumentar o número de haitianos procurando refúgio nos estados-membro vizinhos [...] a reversão dessa situação é necessária para prevenir suas repercussões negativas na região (ONU, 1993).

Assim, em abril de 1993, frente os relatos de violações de direitos humanos cometidas pelos militares, OEA e ONU aprovam a criação de uma missão civil conjunta para o seu monitoramento, a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH), que permaneceu no país até 2000.

Em junho do mesmo ano, após a pressão resultante dos embargos, o governo *de facto* do Haiti e o governo de Aristide, reconhecido internacionalmente como o governo legítimo³³, assinaram o Acordo da Ilha do Governador, mediado pelos EUA. O Acordo visava a saída dos militares do poder, a transição negociada, o retorno de Aristide na condição de presidente, a modernização e profissionalização das Forças Armadas do Haiti (FADH) e a criação e treinamento de uma força policial independente³⁴.

Em setembro, OEA e ONU aprovam novamente uma missão em conjunto. Dessa vez, a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) contaria com a presença de monitores policiais, treinadores militares e unidades militares de construção, com o objetivo de monitorar e auxiliar a implementação do Acordo da Ilha do Governador. No entanto, essa primeira tentativa de intervenção foi frustrada por uma resistência armada da junta militar.

Após a primeira tentativa para fazer valer o Acordo, em 31 de julho de 1994 o Conselho de Segurança adota a Resolução 940, que autorizou, sob o Capítulo VII da Carta da ONU - que lida com a possibilidade do exercício da violência de maneira impositiva -, a formação de uma Força Militar Multinacional (MNF) para intervir no Haiti:

Agindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, [o Conselho] autoriza os Estados Membro a formarem uma força multinacional sob comando e controle unificados e, sob esta estrutura, usar todos os meios necessários para facilitar a saída do Haiti das lideranças militares, consistente com o Acordo da Ilha do Governador; o pronto retorno do presidente legitimamente eleito e a restauração da autoridade legítima do Governo do Haiti; e para estabelecer e manter um ambiente seguro e estável que permitirá a implementação do Acordo da Ilha do Governador (...) (ONU, 1994).

No dia 19 de setembro de 1994, deu-se início à operação *Uphold Democracy*, de intervenção da MNF, que foi composta por 20.000 soldados norte-americanos e outros 5.000 de 24 diferentes países para, caso ocorra, enfrentar 7.000 militares

³³ Somente o Vaticano reconheceu o governo da junta militar.

³⁴ Até então, a polícia haitiana era submetida às Forças Armadas.

haitianos e impor um ambiente “seguro e estável” que permitisse o cumprimento do Acordo³⁵.

Reivindicando na Resolução 940 o que seria o “caráter único da situação”, a sua “natureza complexa e extraordinária” e a excepcionalidade das medidas, o Conselho de Segurança autorizou, pela primeira vez na história da ONU, não somente o envolvimento e a resoluções de questões exclusivamente internas a um Estado (como já o tinha feito com relação à garantia de assistência humanitária nos casos da Somália, Bósnia e Ruanda), mas também a alteração, *manu militari*, do regime e do governo de um Estado soberano (SEITENFUS, 2014: 79; WELSH, 2008: 542).

O apoio decisivo dos EUA para que a intervenção ocorresse teria se dado, internamente, por parte das pressões feitas tanto pelo Black Caucus e pelo próprio Aristide no Congresso norte-americano - que viam no golpe e nas violações de direitos humanos no Haiti por parte do regime militar um argumento para a ação dos EUA - quanto pelos setores conservadores, principalmente da Flórida, que se viam ameaçados pelo influxo de haitianos que chegavam à costa estadunidense (WELSH, 2008: 543; GIRARD, 2004).

Logo após a intervenção militar da MNF, a derrubada da junta militar e o retorno de Aristide à presidência, os esforços de transformação do chamado setor de segurança passaram a ser colocados em prática, inicialmente sob o comando dos EUA e, depois, sob a UNMIH. Assim, uma vez que o governo constitucional de Aristide foi restaurado, a missão se tornou num esforço conjunto de construção e “reforço” das instituições do Estado, focando na reforma policial e judicial (SHAMSIE, 2004).

4.2 O DDR das Forças Armadas do Haiti

A primeira medida aplicada que pode ser considerada de Reforma do Setor de Segurança, sob uma intervenção da ONU, no Haiti, foi a tentativa de DDR das suas Forças Armadas. Diferentemente do que estipulava o Acordo da Ilha do Governador e a Resolução 940 do Conselho de Segurança, que visavam a

³⁵ Inicialmente, a intervenção seria uma “invasão”, com a previsão de resistência e possíveis confrontos entre a Força Multinacional e os membros da Forças Armadas do Haiti e outras milícias apoiadas pela junta militar. No entanto, um acordo de última hora liderado pelo ex-presidente dos EUA Jimmy Carter possibilitou o desembarque pacífico da MNF.

“profissionalização” das FADH, assim que Aristide retorna ao poder, sob o apoio armado dos EUA, decide pela sua desmobilização. O programa de DDR foi iniciado sob o contexto da intervenção da MNF e se estendeu ao longo da transferência do comando da missão para a ONU, sob o mandato da UNMIH, entre 1994 e 1996. Os objetivos declarados do DDR eram de neutralizar os *spoilers*³⁶ e concretizar a transição e reintegração dos militares a uma “vida civil produtiva” na sociedade haitiana, por meio da oferta de crédito e de cursos de formação profissionalizante.

Embora com a alcunha de “parceria”, o programa - que custou cerca de US\$ 8,6 milhões - foi feito sob supervisão, planejamento e execução quase exclusiva dos EUA, por meio do *Office for Transition Initiatives* (OTI) da USAID, e da Organização Internacional da Migração (OIM). Cerca de 5.428 membros das FADH se inscreveram para o DDR, que oferecia cursos para as profissões de mecânico automotivo, eletricista, encanador, técnico de computação, carpintaria, dentre outras. Os combatentes que aceitassem participar dos cursos também receberiam temporariamente um pagamento do governo haitiano, equivalente ao antigo soldo militar - o qual também serviria como substituição à quitação de dívidas do governo frente os doadores estrangeiros (CNA CORPORATION, 1997).

É possível reconhecer dois fatos que poderiam ter estimulado o governo Aristide a optar por executar o programa de DDR. Em primeiro lugar, segundo estudo do Banco Mundial (MORTON, 1997: vi), à época da UNMIH, 90% do orçamento do Estado para investimentos provinha de financiamentos externos, o que colocava um peso significativo no alívio das dívidas externas, tendo o pagamento aos militares a possibilidade de exercer essa função. Em segundo lugar, por razão do golpe de 1991, a desmobilização das FADH poderia vir a fortalecer a posição dos setores que se alinhavam com o presidente Aristide e diminuir a força de seus opositores. De acordo com Mobekk (2001: 99), o histórico de violência, abusos de direitos humanos, torturas e execuções por parte dos militares contra a população durante a ditadura dos Duvalier e durante o governo da junta militar (1991-1994) teria resultado em fortes apelos de organizações de defesa dos direitos humanos e de grupos de base política e de representação de classe pela dissolução da corporação militar.

³⁶ Grupos que, por não se mostrarem dispostos a “cooperar” com os esforços tidos como necessários por parte dos principais atores das operações de paz são tidos como ameaças à continuidade dos trabalhos e ao estabelecimento de uma situação de paz e estabilidade.

No entanto, o DDR foi um terrível fracasso - e até mesmo contraproducente - do ponto de vista de alcançar os fins a que se propôs: não somente não conseguiu desmobilizar de modo efetivo as FADH - que se mantiveram relativamente organizadas de modo paramilitar e voltariam a efetuar um outro golpe contra Aristide em 2004 - mas também resultou na criação e potencialização de um mercado negro de armas, no enriquecimento de uma minoria entre os ex-FADH, no fortalecimento do FRAPH e de outros grupos armados, e na manutenção de redes de corrupção e de organização entre os ex-FADH (MUGGAH, 2005: 35-36; SPRAGUE, 2012). Dos 5.482 ex-militares registrados pela OIM, somente 304 (6% dos que se formaram nos cursos) conseguiram um emprego diretamente por meio do programa, (CNA CORPORATION, 1997). Parte significativa das armas que tinham sido coletadas voltaram em circulação e foram usadas, posteriormente, para a execução de atos criminosos (MUGGAH, 2005: 35).

Como discutiremos no próximo capítulo, a decisão de desmobilizar as FADH também teria servido para acelerar e legitimar a privatização e fragmentação do controle do Estado haitiano sobre a possibilidade do uso da violência organizada, uma vez que vários dos ex-FADH, agora sem trabalho, também foram absorvidos por empresas privadas de segurança e se aproximaram ou intensificaram seu envolvimento com as redes transnacionais de comércio de ilícitos, como de drogas e de armas (COCKAYNE, 2009: 80). Além disso, como veremos, a dissolução e o afastamento das Forças Armadas sob o comando do Estado fez pesar sobre a nova corporação policial que surgiria a responsabilidade de ser a única força armada com a prerrogativa do exercício da violência legal, ou seja, tornaria-se o foco das pressões políticas com o intuito do controle do aparato coercitivo.

Por outro lado, o DDR facilitou, enquanto tática, a intervenção e a manutenção da segurança dos militares da Força Multinacional e da UNMIH. O programa teria possibilitado, ao longo de seus dois anos, com que os membros das FADH se mantivessem ocupados, garantindo o espaço necessário para a manutenção de um ambiente seguro para as forças militares norte-americanas e para o início das reformas de caráter econômico, político e social:

Estendendo a promessa de ajuda e engajando os ex-FADH no curto período (seis meses), o programa de desmobilização provavelmente ajudou a proteger as forças militares dos EUA e contribuiu para a manutenção de um ambiente estável e seguro (...) Por continuar o programa de desmobilização ao longo de dois anos enquanto os soldados iam se desmobilizando, o programa provavelmente ajudou a diminuir as ameaças

da ex-FADH, fornecendo um espaço de alívio que possibilitou com que outras atividades de transição política, econômica, social e de segurança pudessem ocorrer (CNA CORPORATION, 1997: 3).

Além disso, como veremos, um número significativo dos militares passaram a ser realocados nas novas forças criadas com a função de garantia da segurança pública, e se mantiveram no exercício policial, como a Força Interina de Segurança Pública (ISPF) e a PNH. Assim, mais do que uma prática técnica “neutra” que teria sido aplicada de modo “errado” ou “insuficiente”, o relatório nos sugere que o DDR teve como uma das suas principais funcionalidades táticas a de minar, num primeiro momento, as resistências que poderiam ter se manifestado entre os membros das FADH contra a intervenção internacional e contra os outros desdobramentos que vieram a se concretizar ao longo deste tempo, como o retorno do governo de Aristide e as políticas aplicadas nesse contexto.

4.3 A Força Interina de Segurança Pública

Uma das questões que surgiram à época da operação da UNMIH para os agentes militares, para a ONU e para o governo haitiano dizia respeito à garantia da segurança pública durante o contexto da intervenção da MNF. Com a desmobilização das Forças Armadas do Haiti, as forças até então legalmente responsáveis pelo policiamento seriam desarticuladas, e uma nova polícia ainda não existia.

Embora autorizados pelo Conselho de Segurança a utilizar “todos os meios necessários” para o cumprimento da Resolução 940 (que visava a manutenção de um ambiente “seguro” e “estável”, a criação de uma força policial e a profissionalização das FADH), os EUA se mostraram relutantes, num primeiro momento, tanto em permitir o policiamento por parte de seus militares quanto em efetivamente executar estas operações.

As Regras de Engajamento iniciais da missão impediam os militares de intervir em situações de violência e de crime entre haitianos, ao mesmo tempo em que a Constituição do Haiti não possibilitava que a segurança pública ficasse a cargo de agentes estrangeiros. No entanto, três dias passados da intervenção, as Regras de Engajamento se alteraram para possibilitar a detenção e o uso de força

letal contra pessoas que cometessem atos criminosos de alto potencial ofensivo, como homicídio e estupro. Os motivos para a alteração teriam sido pelo forte impacto causado pelas imagens dos episódios do dia 20 de setembro de 1994, em que membros uniformizados das forças de segurança haitianas espancaram e mataram civis enquanto os soldados norte-americanos permaneceram passivos.

Contudo, apesar da autorização, a possibilidade de sofrer baixas e o impacto que isso poderia gerar na “opinião pública” dos EUA, ainda fragilizada por conta das mortes de soldados norte-americanos na missão na Somália, manteve os membros da MNF distantes das operações de policiamento. Assim, embora tenham sido frequentes os casos de violações de direitos humanos e de assassinatos ao longo do policiamento feito pelas Forças Armadas do Haiti, elas continuaram, temporariamente, enquanto não se desmobilizavam, no exercício dessa função.

A solução encontrada foi a criação de uma Força Interina de Segurança Pública (IPSF) que viria a assumir as funções policiais até a formação das primeiras turmas da Polícia Nacional Haitiana. A supervisão e triagem da composição da IPSF foi feita por uma parceria entre o governo do Haiti e a Missão de Monitores Policiais Internacionais da ONU, composta majoritariamente, por policiais norte-americanos - que também possuíam o poder de veto na seleção dos candidatos. Apesar dos militares das FADH terem sido alvo de uma tentativa de desmobilização, cerca de 3.400 soldados e oficiais vieram a ser realocados na IPSF, muitos deles envolvidos com o golpe de 1991 e com um histórico de violações de direitos humanos (MENDELSON-FORMAN, 2006: 18).

Pela primeira vez na história da ONU as diretrizes de operação dos monitores policiais e dos CIVPOL envolveram a autorização do porte de armas, do exercício da violência e do poder de prisão, mesmo que isso contrariasse a Constituição Haitiana, que proibia o policiamento por forças estrangeiras (MENDELSON-FORMAN, 2006).

A autorização concedida aos militares e policiais estrangeiros para a possibilidade do exercício da violência, por meio da aplicação do Capítulo VII da Resolução 940 do Conselho de Segurança, permitiu com que os militares e policiais estrangeiros, num contexto que não era reconhecido nem como de guerra nem como de ocupação, pudessem executar ações de policiamento em conjunto com as forças locais, no caso, a IPSF (BAILEY ET AL., 2002). De acordo com relatório do *Washington Office on Latin America*:

Na maioria das vezes, eles [IPSF] forneceram uma cortina de fumaça para que os monitores policiais e as tropas conduzissem atividades extensivas de policiamento, e constituíram uma brecha legal para o governo haitiano, que era constitucionalmente proibido de deixar a segurança interna a forças estrangeiras (WOLA, 1998: 2).

Isso quer dizer que, mais do que o resultado de um quadro jurídico fixo sob claras definições legais, a prerrogativa do exercício da violência no momento localizado entre a desmobilização das FADH e a constituição da Polícia Nacional Haitiana teria se baseado num arranjo *ad hoc* entre os militares e policiais estrangeiros e os então membros da IPSF presentes naquela situação concreta.

4.4 A formação da Polícia Nacional Haitiana

Todo o processo de criação da Polícia Nacional Haitiana também teve participação significativa dos EUA, por meio do *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP)³⁷ do Departamento de Justiça, do *International Narcotics and Law Enforcement Bureau* (INL) do Departamento de Estado, e do Departamento de Defesa. Os EUA foram responsáveis por selecionar, treinar e financiar os novos recrutas em todas as etapas da sua formação (MENDELSON-FORMAN, 2006: 20).

Embora menor, a participação, do Canadá, pela *Royal Canadian Mounted Police* e da França também foi importante, com o treinamento e o fornecimento de equipamentos. O programa de formação e treinamento da PNH, que somente entre 1994 e 1997 custou cerca de US\$ 100 milhões, contou com oficiais policiais norte-americanos, canadenses e franceses, além de salvadorenhos e panamenhos³⁸. Além de terem sido transferidos para a IPSF, muitos dos ex-membros das FADH também foram realocados na recém-criada PNH ao longo de um processo em que os EUA teriam encorajado a reintegração daqueles alinhados com os interesses de Washington enquanto o governo Aristide teria pressionado para incorporar os setores militares que se recusaram a apoiar o golpe que o depôs em 1991 e o subsequente governo da junta militar comandada por Cedras (HRW, 1997; SPRAGUE, 2012: 84).

³⁷ A participação da CIA na formação dos policiais haitianos foi uma acusação corrente à época. A agência teria muitas vezes se aproximado dos programas da ICITAP com o intuito de formar quadros de inteligência (SPRAGUE, 2012: 85; SKOLNIK, 1999).

³⁸ O ICITAP também foi o órgão responsável pela formação das polícias do Panamá, após a invasão dos EUA em 1989, e de El Salvador, após o tratado de paz que pôs fim à guerra civil, em 1992.

O ICITAP foi criado em 1986 pelo Departamento de Justiça dos EUA como um programa internacional de desenvolvimento das capacidades investigativas das polícias. Logo em 1990, com a invasão dos EUA pelo Panamá, as atribuições do ICITAP se expandiram para lidar não somente com o treinamento mas com a formação de forças policiais inteiras, como a sua supervisão e seleção de candidatos. No contexto pós-Guerra Fria, o ICITAP veio a se tornar o maior e mais importante programa dos EUA de assistência ao *law enforcement*, tendo executado operações em diversos países como El Salvador, Haiti, Colômbia, Bósnia, Guatemala, Ucrânia, Kosovo, Indonésia, Timor Leste, Afeganistão e Iraque (DZIEDZIC, 2002). No momento atual, seus principais projetos se baseiam na criação e auxílio de forças policiais e outras instituições de *law enforcement* nos países em desenvolvimento, em missões de reconstrução pós-conflito e em operações de paz (KELLER, 2010: 9).

O papel do ICITAP no Haiti se baseou em duas fases. Durante a primeira, que se iniciou com a intervenção em 1994 e terminou em fevereiro de 1996, ele assistiu o governo haitiano no recrutamento, treinamento e implementação da nova força policial. Também fez a triagem dos ex-FADH para fazerem parte da IPSF, estruturou a força provisória e auxiliou os monitores policiais internacionais. A segunda fase consistiu num programa de 5 anos (1996-2000) para o apoio institucional da PNH, o treinamento de unidades SWAT (*Special Weapons and Tactics*) de elite para operações contranarcóticos, proteção de VIPs, e controle de multidão. Além de fornecer as diretrizes de treinamento da PNH ao contingente da CIVPOL, o ICITAP também participou da construção de instalações de investigação e forneceu equipamentos e veículos à PNH.

Embora inicialmente pequena, a participação do INL se tornou mais importante à medida em que a PNH se estruturava. Em 1994, o escritório enviou 50 oficiais policiais em assistência à MNF no âmbito da missão de monitores policiais internacionais que viria a ser transformada na CivPol da UNMIH em 1995. Desde então, cerca de 7.000 oficiais norte-americanos passaram pelo Haiti sob comando do INL³⁹ (KELLER, 2010: 12).

³⁹ Devido à fragmentação de escritórios e agências norte-americanos que oferecem treinamento para as polícias, a diferenciação entre aqueles ligados exclusivamente ao INL ou ao ICITAP é praticamente impossível de ser feita (KELLER, 2010: 21).

Foi somente em 1998 que a responsabilidade principal do treinamento da PNH começou a ser delegada aos oficiais haitianos. Embora os supervisores estrangeiros, como aqueles ligados ao ICITAP, continuassem atuando na formação de unidades especiais e no acompanhamento da formação dos policiais, os monitores haitianos (agora treinados pelos oficiais norte-americanos, canadenses e franceses) passaram a assumir, gradativamente, o comando do ensino aos novos cadetes (WOLA, 1998).

4.5 O papel dos EUA

Como vimos, o papel dos EUA em todas as diferentes medidas de Reforma do Setor de Segurança no Haiti feitas entre 1994 e 2000 foi significativo. A participação norte-americana se estendeu desde a tentativa de desmobilização das Forças Armadas do Haiti até a formação e treinamento da Polícia Nacional Haitiana, passando pela composição da Força Interina de Segurança Pública. A intervenção da MNF, que permaneceu no país por cerca de 2 anos, contou com mais de 20.000 soldados norte-americanos sob comando também dos EUA e serviu como uma força provisória com o objetivo de conseguir efetuar a deposição da junta militar e garantir um ambiente de estabilidade e de segurança para a volta de Aristide, o restabelecimento do governo eleito e a implementação da UNMIH, minando qualquer possibilidade de resistência armada que pudesse ocorrer.

Após o término da intervenção da MNF e a transferência da missão para a ONU, a saída dos militares norte-americanos foi compensada pela manutenção da presença de policiais e treinadores, responsáveis por compor a nova Polícia Nacional Haitiana, a única entidade com a prerrogativa do exercício da violência legal no país. Além disso, sob a supervisão dos EUA, os magistrados e promotores haitianos também receberam cursos, treinamentos, assistência e monitoria; a execução de procedimentos administrativos nas cortes foram acompanhados caso a caso e leis e regulamentos foram sugeridos e escritos pelos monitores internacionais. As prisões passaram por reformas administrativas e de regulação e organização do funcionamento interno, seus funcionários foram treinados e os prédios e unidades penitenciárias construídos ou reformados (BENOMAR, 2001).

Nesse sentido, a participação da ONU ao intervir no Haiti teria sido significativamente favorável aos EUA. A intervenção e permanência de uma

operação de paz possibilitou uma retirada em números significativos e o mais rápido possível das tropas norte-americanas, ao mesmo tempo em que a missão passou a apresentar uma aparência de “multilateralidade”, afim de garantir uma maior legitimidade frente o grande público e dando espaço para a continuidade do programa de treinamento policial e de reforma do setor de segurança como um todo. De acordo com Malone (1997):

O caso haitiano sublinha a rota multilateral como sendo muito útil para os EUA na promoção de interesses nacionais, ajudando a convencer a opinião doméstica da legitimidade de seus objetivos e neutralizando oposições regionais a eles (MALONE, 1997: 136).

Em outras palavras, isso significa dizer que a ONU e os Estados Unidos agiram de modo convergente: os EUA forneceram toda a estrutura organizacional e de apoio, como a maior parte das tropas e dos monitores policiais, ao mesmo tempo em que a presença da ONU sob a autorização do Conselho de Segurança permitiu aprofundar a formação de consensos a nível global e certa legitimidade frente os principais atores internacionais (MALONE, 1997; BAILEY ET AL., 2002).

5 A “SEGUNDA” REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NO HAITI (2004): AS “GANGUES” COMO AMEAÇA INTERNACIONAL

Como vimos, se por um lado as operações de paz fazem parte de um projeto político de transformação em larga escala das sociedades e dos Estados com o intuito da instauração de uma democracia liberal de mercado (Paris, 2004: 174), em contrapartida, é preciso ressaltar, as constantes intervenções no Haiti, teriam sido funcionais para a promoção de uma “democracia de baixa intensidade”, garantindo a manutenção da propriedade privada e da regulação econômica pro-mercado em detrimento de maiores esforços de diminuição das desigualdades sociais, de garantia de direitos à população como um todo e de uma transformação institucional e socioeconômica mais ampla (PEIRCE, 2007),

Os constrangimentos e as pressões por parte, principalmente, dos Estados Unidos, da ONU, do FMI, do BID e do Banco Mundial para a estabilização social e política do Haiti teriam resultado numa ênfase de esforços no sentido de garantir pouca flexibilidade para a adoção de políticas que fossem além da manutenção de métodos coercitivos de governo e da liberalização econômica (PEIRCE, 2007). Portanto, a estratégia de inserção dos EUA por meio do treinamento das polícias e de reestruturação do setor de segurança, como os sistemas penal e carcerário convergiriam com o intuito de garantir a contenção das turbulências e manter a defesa de seus interesses (KUZMAROV, 2009).

Por outro lado, as medidas liberalizantes adotadas enquanto ocorriam as operações de paz no Haiti ao longo da década de 90 teriam intensificado o quadro de desestabilização e de conflito. Tiveram como resultado o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas, a intensificação do já em curso empobrecimento da classe camponesa e seu conseqüente êxodo em grande número em direção aos centros urbanos, o desmonte da oferta pública de “serviços como saúde, educação, moradia e alimentação e a precarização das condições de trabalho (DUPUY, 2005).

A intensificação do conflito e das turbulências no Haiti se dá a partir de 2002, quando grupos paramilitares apoiados e armados pelos EUA iniciam uma campanha de ataques, partindo da República Dominicana, às vilas e pequenas cidades do leste do Haiti, perseguindo os membros do *Lavalas* e os partidários de Jean-Bertrand Aristide, reeleito em 2000. Em fevereiro de 2004, com o aumento do conflito e a aproximação dos insurgentes da capital, Aristide deixa a presidência. No mesmo dia

de sua saída os soldados norte-americanos e franceses já estavam em direção à ilha, ao mesmo tempo em que o Conselho de Segurança da ONU autorizava a criação de uma Força Interina Multinacional (MIF), comandada pelos EUA. Passados dois meses da intervenção, estabelece-se, sob o Capítulo VII da Carta a ONU a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, com o objetivo de manter um ambiente “seguro e estável”, garantir a defesa dos direitos humanos e auxiliar o processo de transição política para um novo governo (SPRAGUE, 2012; ONU, 2004b; DEMOCRACY NOW!, 2004).

Como vimos anteriormente, embora a intervenção de 1994 tenha sido justificada tendo em vista o restabelecimento do regime democrático e a execução do Acordo da Ilha do Governador firmado entre o governo exilado de Aristide e a junta militar que comandava o país, o intenso fluxo de migrantes para os EUA teria sido um fator significativo para o envolvimento militar norte-americano no Haiti (Welsh, 2008; Girard, 2004). Em 2004 no entanto, embora não tenha ocorrido um aumento significativo das migrações, a defesa dos direitos humanos e a contenção do conflito crescente, tido como fator desestabilizador da região, foram as principais justificativas oficiais dadas pela ONU: segundo as resoluções 1529 e 1542 do Conselho de Segurança, que criaram respectivamente a MIF e a Minustah, a situação no Haiti representaria uma ameaça a paz e segurança internacionais por colocar enquanto possibilidade a intensificação dos fluxos migratórios (ONU, 2004b; ONU, 2004c).

A partir de 2004, o *modus operandi* dos atores que compõem a intervenção internacional e os esforços tidos como de Reforma do Setor de Segurança passam a manifestar, no nosso entendimento, diferenças profundas com relação àqueles que se deram no Haiti ao longo dos anos 90. As mudanças com relação à conjuntura política e econômica, o processo de sublevação e de crescente desestabilização e a maneira como veio a se estabelecer a dinâmica de relação entre o apoio e militância político-partidários e o exercício da violência em território haitiano - marcada por uma notável fragmentação - tiveram reflexos no modo como os atores interventores passaram a agir no país (MUGGAH, 2010; MENDESON-FORMAN, 2006; SPRAGUE, 2012).

A primeira marca de destaque do distanciamento entre a MIF/Minustah e as ações anteriores é a presença de diferentes atores tanto no que tange a origem dos militares interventores quanto no contexto político haitiano. Durante a década de 90,

as missões foram compostas, majoritariamente, por militares dos chamados Estados centrais desde a intervenção em 1994 da MNF até o processo de retirada gradual dos soldados ao longo dos anos, notadamente os EUA. Os grupos armados relevantes que essa força estrangeira encontrou se constituíam basicamente das FADH e dos chamados “adidos militares” - grupos paramilitares e de extermínio ligados a junta militar e responsáveis pela perseguição aos seus opositores, como o FRAPH (DEIBERT, 2005; SPRAGUE, 2012).

Já em 2004, os principais exércitos que vieram a compor missão são quase exclusivamente sul-americanos, particularmente do Brasil, da Argentina e do Chile. A participação dos EUA agora vem a se limitar ao patrocínio financeiro da operação, à intervenção inicial da MIF e ao envio de monitores e treinadores policiais para a contínua formação da PNH. Por outro lado, as chamadas “gangues” urbanas⁴⁰ irão ter uma importância sem precedentes para as intervenções no Haiti. Como veremos, estes grupos armados se situam numa relação “ambígua” com o Estado haitiano e com as “comunidades” a que pertencem. Tendo emergido ao longo da década de 90 com o crescimento da população urbana pobre habitante das favelas das maiores cidades do país e com o seu envolvimento com atividades de “auto-defesa” e de tráfico de drogas, estes grupos passaram a fazer parte, em grande medida, das dinâmicas políticas haitianas a nível local e nacional. Situando-se na intersecção entre aquilo que se poderia chamar, grosso modo, de uso “criminal” da violência e o seu uso “político”, praticam atos de extorsão, sequestros e homicídios ao mesmo tempo em que também se constituem como importantes bases político-partidárias e atores relevantes de “agitação social”, direcionando o uso da violência, principalmente durante a época de eleições, contra os adversários políticos de seus apoiadores (SCHUBERTH, 2015; KOLBE, 2013).

Outro ponto importante de distinção entre as intervenções foi, em termos gerais, a “reação social” da “população como um todo”. No dia 19 de setembro de 1994, os primeiros soldados norte-americanos que chegavam ao país foram recebidos por milhares de haitianos que comemoravam nas ruas. Por representar a queda da junta militar, o fim das brutalidades e das perseguições perpetuadas pelo regime ao longo dos últimos três anos e a volta do presidente democraticamente

⁴⁰ Outros grupos armados que também viriam a ser significativos, como os ex-FADH, principais atores no segundo golpe contra Aristide, tiveram sua importância ao longo dos primeiros anos da Minustah diminuída com relação às “gangues”. Iremos discuti-las de modo mais aprofundado na próxima seção.

eleito, a intervenção da MNF foi apreciada pela grande maioria da população haitiana como uma forma de “libertação” do país e de esperança de retomada dos processos políticos que foram rompidos em 1991 (ROBINSON, 1996: 307; DEIBERT, 2004: 42). Em 2004, no entanto, a “recepção” da intervenção foi marcadamente distinta. Num contexto de forte oposição e crescente conflito entre os grupos favoráveis à retirada de Aristide e aqueles contrários, além das disputas internas entre os ex-FADH, que novamente tiveram participação ativa na insurgência armada, a intervenção internacional encontrou um ambiente marcadamente hostil à sua presença. Os ex-FADH, relutantes em depor as armas, mantiveram-se organizados e mobilizados em algumas regiões do país e um grande número de “gangues” urbanas se colocaram contrárias à derrubada de Aristide e ao estabelecimento de uma operação de paz, compreendendo-a não somente como uma ocupação estrangeira mas também como uma forma de legitimar e concretizar a sublevação militar e o subsequente novo governo que viria a se formar (SPRAGUE, 2012: 79; HIRST, 2007a; HELENO, 2006)

Por fim, o escopo de ação dos atores que compõem a Minustah vai se ampliar significativamente em relação àqueles que ocorrem durante a década de 90. Com a intervenção da MNF e o posterior estabelecimento da UNMIH, os esforços de reforma do setor de segurança tiveram como principal ação uma série de iniciativas para a transformação da polícia e a readequação do setor judiciário e de todo o sistema carcerário, com o intuito de prover uma melhor “funcionalidade” sob os auspícios da “governança global” e das “boas práticas”, garantindo assim, o *rule of law* (MENDELSON-FORMAN, 2006; SEITENFUS, 2007; DONAIS, 2005; DONAIS, 2009; BARANYI, 2011; MATIJASCIC, 2012; DONAIS e BURT, 2015).

Com o estabelecimento da Minustah, apesar da manutenção dos esforços abarcando os aspectos “institucionais-legais”, observamos que foram as ações endereçadas diretamente às “populações-alvo” que se tornaram, de longe, as principais medidas aplicadas pelo conjunto de atores que compunham a intervenção. A aproximação com os chamados *spoilers*⁴¹ - como as “gangues” urbanas - teria acoplado iniciativas tanto de combate direto como de cooptação por meios não-violentos. Por um lado, houve uma série de incursões, principalmente nas favelas urbanas entre 2004 e 2007, feitas em conjunto entre a Polícia Nacional Haitiana e os

⁴¹ Cf. nota 30 do capítulo 3.

militares da Minustah com o intuito de combater as “gangues”. Por outro, houve a aplicação de um amplo leque de projetos de “desenvolvimento comunitário” levados a cabo por agências de governo e/ou ONGs sob o apoio financeiro e de coordenação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que teriam, no nosso entendimento, facilitado tanto a cooptação dos membros desses grupos armados quanto a conquista dos “corações e mentes” das populações que os legitimavam (PINTO, 2015; BECKER, 2011).

Isso significa dizer que com a Minustah há uma transformação do *modus operandi* na aplicação da Reforma do Setor de Segurança. Se durante a década de 90 as políticas de RSS tiveram como foco as instituições formais do Estado haitiano, notadamente a polícia, os órgãos do sistema carcerário e da justiça penal, a partir da Minustah observamos um aprofundamento da intervenção dos principais atores internacionais em direção, não mais somente à institucionalidade formal, mas a determinados grupos sociais e seus territórios, tidos ou como ameaças ao estabelecimento da missão e à estabilização do Haiti ou como os *loci* por excelência de onde a revolta e o crime emanariam (MUGGAH, 2010).

As estratégias “estatistas” e “híbridas”⁴² passam a ser utilizadas pelos agentes interventores de modo conjunto, afim de se aperfeiçoar os intentos de estabelecer certo tipo de governo com ou em relação aos grupos armados “informais”. O combate direto e as incursões violentas nas favelas urbanas feitos por uma parceria entre a PNH e os militares da Minustah⁴³, acoplados com as tentativas de cooptação de parte da população e dos grupos armados por meio de técnicas não-violentas⁴⁴ nos parece manifestar uma ruptura com a maneira, até então dominante, com que as operações de paz no Haiti se deram, demonstrando, por um lado, a adaptação e atualização dos agentes interventores frente contextos distintos daqueles

⁴² Como vimos, ao invés de visar a submissão das populações ao domínio do Estado, as estratégias “híbridas” buscam uma aproximação com as autoridades informais e com os sistemas alternativos de ordem pública. Os grupos armados “informais” locais (como milícias e gangues) tidos como responsáveis por esse gerenciamento passam a ser compreendidos como atores legítimos em certos contextos sociais, de modo que se tornam um possível objeto da RSS. No entanto, diferentemente de como entendem as estratégias “estatistas”, as quais prezam pelo combate aos grupos informais com o objetivo último do domínio do Estado, as estratégias “híbridas” têm o intuito de arranjar certa acomodação entre as burocracias formais e essas formas alternativas de gerenciamento da justiça, da ordem pública e do exercício da violência (ANDERSEN, 2006; 2011; LAWRENCE, 2012).

⁴³ O período entre 2004 e 2007 foi marcado por uma série de investidas armadas, principalmente nas favelas de Cité Soleil, Bel-Air e Martissant, com o intuito declarado de perseguir criminosos fugitivos e traficantes de drogas (MUGGAH, 2010).

⁴⁴ Discutiremos mais adiante uma operação comandada pelos EUA em parceria com a OIM na favela de Cité Soleil cujo objetivo era o de combater as “gangues” por meio de projetos de “desenvolvimento social”.

tradicionalmente tidos como “propícios” para a intervenção e, de outro, o aperfeiçoamento das operações que tem como objetivo declarado a estabilização, a contenção das turbulências e a criação de uma “paz sustentável”.

5.1 O golpe de 2004 e a intervenção internacional

Após retornar ao Haiti em 1994, sob a proteção da MIF e das operações de paz subsequentes, Aristide termina seu mandato em 1996, quando é substituído pelo seu indicado, René Preval. Em 2000, o *Lavalas*, consegue uma nova vitória eleitoral sobre a oposição em todos os níveis de governo e Aristide é eleito novamente como presidente. Em seguida, em razão de uma crítica da OEA⁴⁵ à conta efetuada pelo Conselho Eleitoral Provisório (segundo a Constituição do Haiti, o CEP é o árbitro final nas decisões eleitorais), os EUA suspenderam toda a sua ajuda e bloquearam os empréstimos da ordem de US\$ 615 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento endereçados ao Haiti, exigindo a adoção de outro cálculo eleitoral e a deposição dos eleitos (HALLWARD, 2004).

A participação dos EUA, Canadá, França e Vaticano na campanha para a queda de Aristide teria sido significativa⁴⁶. O *National Endowment Center* por exemplo, entidade ligada ao Partido Republicano norte-americano, teve um papel de relevo no financiamento da oposição e o governo norte-americano coordenou uma campanha de propaganda contra Aristide e teria armado os grupos que se sublevaram, como os militares desmobilizados durante a década de 90 (SPRAGUE, 2012; HALLWARD, 2004).

A partir de 2001, uma campanha crescente de desestabilização do governo passou a envolver a mobilização da oposição civil, a ocorrência de protestos de massa, ataques armados pontuais, e a conquista gradativa de território ao redor de Porto Príncipe. Os ex-FADH, que tinham passado por um programa fracassado de DDR patrocinado pelos EUA em 1994, mantiveram-se razoavelmente organizados e das contra os apoiadores de Aristide e contra a PNH nas localidades de fronteira

⁴⁵ Embora a OEA tenha reconhecido a votação no Haiti como “um grande sucesso”, a organização, que estava envolvida no próprio desenvolvimento da forma pela qual se deu a contagem dos votos, caracterizou as eleições como “falhas” (HALLWARD, 2004).

⁴⁶ Há inúmeras controvérsias com relação à saída de Aristide do poder. O ex-presidente acusa os EUA de o terem forçado a sair do país e terem apoiado o golpe de Estado, os quais, por sua vez, defendem-se dizendo que o gesto de Aristide foi voluntário.

com a República Dominicana, no leste do país. Outros grupos armados também viriam a se juntar aos paramilitares, como os antigos membros do FRAPH, grupo de extermínio responsável pela perseguição dos membros do *Fanmi Lavalas* durante a ditadura de Raoul Cedras, e os antigos chefes da polícia rural duvalierista (DUPUY, 2005; SPRAGUE, 2012).

Durante os três anos que precederam a segunda queda do governo Aristide, a oposição civil, representada pela Convergência Democrática (uma grande coalizão de partidos, lideranças, grupos de base, “movimentos sociais” e parte significativa da elite empresarial haitiana), viria a boicotar toda e qualquer tentativa de solucionar a crise crescente que não fosse por meio da saída irrestrita de Aristide da presidência, ao mesmo tempo em que as ações militares no interior aumentaram em quantidade e começaram a avançar em direção à capital. Com o aumento das tensões nas cidades e a continuidade dos ataques armados no interior, parte significativa dos quadros da PNH veio ou a se alinhar com a insurgência ou debandado, com baixo moral, de suas posições, justificando-se pela sua inferioridade de equipamentos, estruturas, armas e táticas com relação aos paramilitares (SPRAGUE, 2012). A empresa privada de segurança norte-americana responsável por compor parcialmente a guarda presidencial também foi proibida pelo governo dos EUA de continuar com suas funções ou de enviar algum contingente extra de funcionários (DUPUY, 2005).

No dia 29 de fevereiro de 2004, Aristide deixaria o poder. Exatamente no mesmo dia, os membros das Forças Armadas dos EUA e da França embarcaram em direção ao Haiti ao mesmo tempo em que o Conselho de Segurança determinava, com a Resolução 1529, que a situação no país

[...] constitui uma ameaça a segurança e paz internacionais e à estabilidade na região do Caribe, especialmente por conta da emigração potencial de pessoas aos outros Estados da sub-região (ONU, 2004c).

Quando o então presidente Aristide foi deposto em fevereiro de 2004, muitos daqueles grupos armados “informais” estavam, de forma ou de outra, alinhados com ele e com o *Fanmi Lavalas*. Com o desenvolvimento da sublevação, se colocaram, em sua maioria, tanto contra os ex-FADH quanto contra a intervenção internacional, tornando-se um elemento de desestabilização e um alvo em potencial para o novo governo que viria a se formar (MOBEKK, 2010).

Com o aval da classificação da situação no Haiti como uma ameaça à segurança internacional, o Conselho de Segurança autorizou, sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a criação de uma Força Interina Multinacional (MIF), comandada pelos EUA, para intervir no país com o intuito de garantir a “paz e a estabilidade”. Segundo Hallward (2004), durante os primeiros meses da intervenção da força, os soldados norte-americanos e franceses operaram “quase exclusivamente” nas principais áreas de atuação do *Lavalas* e nas regiões que manifestavam forte apoio pela permanência de Aristide.

Dois meses depois da intervenção da MIF, o então presidente empossado Boniface Alexandre executou um pedido formal ao Conselho de Segurança para instaurar uma operação de paz no Haiti. No dia 30 de Abril, com a Resolução 1542, criou-se a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), novamente sob o Capítulo VII.

Do mesmo modo que a primeira missão na década de 90 (UNMIH) foi precedida por uma intervenção militar comandada pelos Estados Unidos e autorizada pela ONU (MNF), em 2004, a Minustah foi precedida pela MIF, também sob o comando norte-americano. No entanto, se por um lado a ação de 1994 teve como objetivo declarado, além da recorrente reforma do setor de segurança, a restauração do regime democrático e a queda da junta militar (segundo o Acordo da Ilha do Governador), agora, a intervenção veio a se focar na contenção das insurreições, no restabelecimento da ordem institucional e na garantia das eleições e de um ambiente “estável” e “seguro” (HIRST, 2007b; ONU, 2004b; ONU, 2004c).

Diferentemente dos acontecimentos de 1991-94, em que se sobressaíram os atores militares, dessa vez os “grupos armados informais” adquiriram um papel central. Apesar da presença dos paramilitares, foram as chamadas “gangues” urbanas haitianas que vieram a ter um peso relevante para todo o processo de sublevação. A sua importância se deu seja no sentido do alinhamento com os insurgentes contra o governo de Aristide ou no de resistência tanto às investidas que culminaram na queda do governo de Porto Príncipe quanto às posteriores intervenções internacionais. No início de 2004, por exemplo, a cidade (estratégica para uma futura tomada da capital) de Gonaïves passou por um momento-chave decisivo para os paramilitares quando o maior grupo armado ali presente, conhecido como *Cannibal Army* e até então tido como alinhado a setores do governo, rompeu com ele e passou a apoiar a sublevação (SPRAGUE, 2012: 212).

O governo Aristide também se aproximou de diversos grupos armados “informais” com o intuito de se apoiar e constituir um tipo de milícia de defesa e intimidar os dissidentes que pudessem ameaçar o seu governo (Peirce, 2007). Além do *Cannibal Army*, outros diversas “gangues” teriam recebido dinheiro, apoio logístico e armas da PNH, uma vez que o governo as veria como uma espécie de baluarte contra uma sublevação armada (DONAIS, 2005; CRISIS GROPU, 2005: 4). As populações de algumas favelas da capital como Cité Soleil, Bel Air e Solino, por exemplo, também vieram a compor uma resistência armada contra a Minustah e contra as intervenções da PNH e de outros grupos que viriam a se formar com o intuito de perseguir os apoiadores de Aristide (PINA, 2006) Segundo Dupuy (2005):

Não confiando ou querendo se apoiar somente na polícia, Aristide e/ou seu governo criaram uma força independente de gangues vigilantes chamadas *chimères*. O governo armou essas gangues, assim como também outros oficiais governamentais e locais, seus apoiadores populares, e outros elementos do lumpemproletariado dos guetos de Porto Príncipe e outras cidades (DUPUY, 2005: 192).

Esse fato viria a impactar significativamente as estratégias militares da operação de paz e os esforços de reforma do setor de segurança que ocorreriam com a intervenção da Minustah partir de fevereiro de 2004.

5.2 Os grupos armados não-estatais e a fragmentação do exercício da violência no Haiti

Desde a revolução e independência haitiana do jugo francês em 1804 até a invasão pelos EUA em 1915, os diferentes grupos armados organizados presentes no Haiti possuíam certa autonomia frente a centralidade estatal. Isso quer dizer que durante este período os militares que comandavam as províncias no interior do país gozavam de mais legitimidade do que o governo central manifestado pela capital, Porto Príncipe. Essa relação teria possibilitado ao longo de mais de um século não somente um funcionamento razoavelmente semi-autônomo das regiões do interior mas também servido como um contra-peso à concretização da centralização política e econômica do Estado (TROUILLOT, 1990)

Este sistema de equilíbrio se alterou fortemente com a invasão e ocupação do Haiti pelos EUA entre 1915 e 1934. De modo a concretizar o seu domínio, as diferentes medidas impostas pelos EUA resultaram, ao final da ocupação, num

poder significativamente maior e mais concretizado do Estado, além da centralização do seu comando em Porto Príncipe. Os norte-americanos dissolveram o Senado, tomaram conta da administração e das finanças públicas, desarticularam o Exército Haitiano, instalaram um governo marionete, impuseram um acordo que deu o poder de policiar o país e, na medida em que conseguiram sufocar e liquidar os grupos provinciais - principais resistências contra a ocupação -, constituíram uma *Gendarmerie* cujo único objetivo era o de reprimir as dissidências internas (TROUILLOT, 1990):

O completo desarmamento dos camponeses pela *Garde*, o fortalecimento do poder da *police rurale* e a centralização da nova força militar - tudo contribuiu para a concentração do poder político em Porto Príncipe (Idem).

Este processo de centralização burocrática da capital frente às outras regiões e de ascensão do domínio do Estado haitiano nos diversos níveis da sociedade se cristalizou ao longo da ditadura dos Duvalier (que se iniciou no fim dos anos 50), na qual a lógica da repressão interna teve seu ápice. Sob apoio dos EUA, o exercício da violência pelos militares foi complementado pela participação ativa de outros grupos paramilitares ligados diretamente às figuras dos Duvalier, a *Milice de Volontaires de la Sécurité Nationale*, ou *Tonton Macoute* (Ibid.).

No entanto, desde a queda dos Duvalier na segunda metade dos anos 80, a preponderância do uso da violência sob a figura de um poder centralizado começou a se fragmentar entre diversos grupos que não necessariamente se ligariam de modo direto ao Estado - ou de forma semelhante com que as milícias de até então o faziam. Os embargos econômicos internacionais impostos contra o Haiti, a partir de 1991 - por conta do golpe contra Aristide e da implementação do governo da junta militar de Raoul Cedras -, teriam sido significativos para acentuar esse processo de fragmentação. Seus efeitos catastróficos, como a queda do PIB na ordem dos 30% e o desmonte da indústria nacional, somados aos intensos processos de êxodo rural e de urbanização precária, levaram com que uma parcela da população passasse a se articular em torno das crescentes redes de comércio de ilícitos, notadamente as de tráfico de drogas e de armas⁴⁷, principalmente os membros das FADH (COCKAYNE, 2009),

⁴⁷ A localização do país é estratégica para as redes de tráfico que perpassam os Estados Unidos, a América Central e do Sul - o Haiti fica entre a Flórida (1000km) e a Colômbia (800km). Estima-se que 15% de toda a droga que entra nos EUA passe pelo Haiti (DONAIS, 2005: 277).

Após a intervenção, autorizada pela ONU, da Força Multinacional liderada pelos EUA em 1994, a posterior formação da UNMIH e a implementação do programa de DDR das FADH, parte de seus membros foram transferidos para a Polícia Nacional Haitiana e outros, agora na clandestinidade, buscaram se manter organizados e se manter apoiados também nestas redes transnacionais e ao redor de empresas de prestação de serviços de segurança privada, fato esse que também não excluiu os integrantes da recém-criada PNH (COCKAYNE, 2009).

Por outro lado, alguns grupos das parcelas mais pobres da população, principalmente entre os habitantes das favelas urbanas, começaram também a se conectar com as redes do tráfico internacional e da “criminalidade comum”, com o exercício de atos de extorsão, sequestro e homicídio. No entanto, embora estes grupos armados tenham sido denominados pela literatura, pelo governo haitiano e pelos atores das operações de paz como “gangues criminosas”, eles possuem ampla legitimidade entre a população local e se ligam diretamente com as disputas político-partidárias do Haiti. Organizando-se ao redor da “auto-defesa” comunitária frente a violência (cometida quer seja pela PNH, por paramilitares, pelos *Tonton Macoute* ou por outros grupos armados e “gangues” rivais), seus membros passaram a se reconhecer e se auto-denominar, majoritariamente, como “associações políticas” e “grupos comunitários” (KOLBE, 2013).

Segundo Cockayne (2009), desde a queda da ditadura dos Duvalier:

(...) o controle estatal da violência se fragmentou novamente: as classes médias e altas se apoiam em companhias de segurança privada altamente organizadas, enquanto as favelas urbanas são controladas por grupos ilegais [rackets] de proteção comunitária e pela violência entre gangues [...] Na última década, as gangues locais, operando violentos grupos de proteção mas gozando de performances locais e fontes carismáticas de legitimidade, parecem se conectar indiretamente com redes de tráfico de drogas e de armas por meio de patrocinadores da elite política e de negócios haitiana (COCKAYNE, 2009: 78).

As “gangues” urbanas passaram a servir, na prática, além de grupos de defesa, também como importantes bases políticas com as quais as diferentes parcelas da elite haitiana buscam se articular para sua projeção nas disputas partidárias e na constituição de certo apoio social, embora suas alianças, lealdades, métodos de operação, táticas e fontes de apoio popular e de armas, sejam extremamente fluidas, variando ao longo do tempo com relação à conjuntura política e econômica (KOVATS-BERNAT, 2006; KOLBE, 2013).

Aristide, por exemplo, por possuir ampla base de apoio entre a parcela pobre da população haitiana, principalmente a urbana, manteve um relacionamento próximo com esses grupos armados, com o objetivo de costurar sustentação política e social para o seu governo e intimidar seus opositores. Além disso, com o início dos ataques armados no interior do país nos anos 2000, com o envio de armamentos e dinheiro, Aristide teria buscado formar um tipo de força de resistência “informal” contra o que se anteviu como um processo de sublevação e de golpe (DONAIS, 2005; PEIRCE, 2007; DUPUY, 2005).

Estes grupos armados “fragmentados” e suas ações também serviriam como uma importante fonte de recursos e de status para seus membros e o seu controle interno, por exemplo, se dá, muitas vezes, por meio da cobrança do “engajamento político” de cada um, representado pela presença em protestos de massa, em “organizações comunitárias” e na militância durante as eleições (SCHUBERTH, 2015; KOLBE, 2013).

Todavia, a ligação direta com as disputas partidárias e com a elite política haitiana não se limita somente às “gangues” urbanas, mas também às milícias auto-organizadas, aos grupos paramilitares e às empresas privadas de segurança. O grau de sofisticação e de poder distribuído entre estes atores variam desde típicas gangues de bairros responsáveis por pequenos furtos e extorsões de moradores locais, grupos maiores que começam a apresentar um grau de complexidade mais significativa, mercenários compostos por ex-FADH, até grupos bem armados que controlam grandes cadeias e importantes segmentos da economia “informal” e do comércio de ilícitos (KOLBE E MUGGAH, 2013).

Estes diferentes grupos são “contratados”, muitas vezes, para efetuar “serviços políticos e/ou criminais”, de modo que são usados como meio de mobilização para as eleições, para a defesa de determinados projetos de leis e para executar ou achacar as lideranças políticas opositoras e os grupos armados rivais (SCHUBERTH, 2015).

Assim, potencializada pela formação das redes transnacionais de comércio de ilícitos, pela pobreza exacerbada, pela disputa violenta entre grupos armados e pelo intenso processo de urbanização, o uso legítimo da violência no Haiti teria passado por uma marcada fragmentação entre diferentes estratos da sociedade ao longo das últimas duas décadas, compondo, ao mesmo tempo, distintas normatividades e, portanto, modos diversos de gerenciamento da ordem pública e da justiça. Dentre os

principais atores armados desta constelação, passaram a se destacar (antes da intervenção), as “gangues” urbanas, os ex-FADH, as milícias privadas, os grupos paramilitares, as empresas privadas de segurança, a PNH e os grupos insurgentes (KOLBE, 2013).

No entanto, suas lealdades fluidas, seus distintos modos de atuação e de estruturação e as suas relações contínuas com os circuitos transnacionais mais amplos nos indicam ser razoável inferir que as intersecções entre estes variados grupos acabam por colocá-los não como categorizações rígidas, fixas, bem delimitadas e divergentes, mas como formas que muitas vezes se entrelaçam, se sobrepõem e se articulam entre si em muitos instantes.

A partir de 2004, com a introdução de forças militares e policiais estrangeiras nesse contexto de relações fragmentadas entre diferentes tipos de autoridade e de modos do exercício da violência e gerenciamento da ordem pública, o cenário da intervenção nos parece apontar para aquilo que Heathershaw e Lambach (2008) definem como a “expressão empírica pura de uma ordem mundial pós-westfaliana” (p. 269).

Segundo os autores, nos contextos que se seguem às guerras civil e ao uso de significativa “violência política”, as fronteiras entre os conceitos tradicionais como “Estado”, “insurgente” e “terrorista” não são suficientes para abarcar, no nível empírico, as diferentes relações de dominação e resistência manifestadas por meio do discurso e da prática - que permeiam as subjetividades, compartilhadas ou não -, dos distintos atores presentes nestes espaços. Isso significa que estes locais seriam melhor compreendidos como uma figuração complexa de redes, autoridades, e de relações que acabam por construir o “global” e o “local”, ao mesmo tempo em que se alternam nestas categorias, de modo que uma centralização sobre a imagem do Estado enquanto discurso dominante para a reivindicação de determinado ordenamento social e para a legitimação do exercício da violência não seria produtora. Nesse sentido, o “internacional” vem a se constituir concomitantemente aos discursos e práticas que reivindicam essas fronteiras. Desse modo, as táticas de governo dos diferentes grupos presentes nestas localidades passariam pela reivindicação fluída da autoridade, baseando-se em diferentes critérios de legitimidade. Os processos de territorialização, por exemplo, começariam a se constituir ao redor de redes primariamente econômicas, como de “grupos criminosos” organizados, ao mesmo tempo em que:

[...] os discursos e práticas de intervenção e o fazer e construir de uma comunidade de interventores (a 'comunidade internacional') pode ser mais importante [do ponto de vista analítico] do que a meta ostensiva de construção de Estado ou as realidades práticas de indivíduos e comunidades que arranham a possibilidade de viver sob condições de um conflito político violento (HEATHERSHAW e LAMBACH, 2008: 270).

Ou seja, a intervenção e o “fazer” de uma série de “atores internacionais”, somados a uma fragmentação significativa do exercício da violência entre diferentes grupos e modos de gerenciamento das ordens públicas estabelecidas num território descontínuo daria alicerce o suficiente para a conformação de um contexto em que os distintos discursos e práticas vêm a servir como modos de negociação constante, pelas elites e grupos subordinados, de categorias como “interno”, “externo”, “Estado”, “não-Estado”, “nacional” e “internacional”. Ao cabo, o que vem a se conformar de fato não seria um “Estado westfaliano” ideal que detenha o “monopólio do uso legítimo da violência” (Weber, 2010: 56), mas certa organização política e social em que a autoridade e a soberania estão sempre sob questão e as políticas “informais” são determinantes para a dinâmica de disputa entre os diferentes grupos sociais (HEATHERSHAW e LAMBACH, 2008).

No entanto, a especificidade das interações entre os distintos grupos armados “informais” locais do Haiti com a dinâmica político-partidária e com as instituições formais do Estado - manifestada, por exemplo, nos discursos e nas práticas das “gangues” urbanas os quais as colocam, ao mesmo tempo, como “bases” partidárias, grupos de “auto-defesa”, forças de ataque, mercenários contratáveis e “criminosos comuns” - nos indicam, a nosso ver, que a reivindicação discursiva do Estado enquanto unidade ainda se mantém como uma importante fonte de legitimidade para a ação coletiva - inclusive quando, em alguns casos, ele é recorrido como entidade a ser contraposta e/ou combatida -, seja por parte dos atores “nativos” seja por parte dos agentes interventores.

5.3 As novas estratégias de RSS

Como vimos no capítulo II, as abordagens “estatistas” sobre a Reforma do Setor de Segurança, dominantes até os anos 2000, visavam a construção do *rule of law* por meio de transformações nas instituições do Estado ou na criação delas, como o treinamento e equipamento das polícias, a construção de presídios e de

centros de detenção, a “readequação” do aparato legal e o desenvolvimento de mecanismos institucionais e burocráticos que pudessem “otimizar” o funcionamento do sistema carcerário. O objetivo era aperfeiçoar a capacidade repressiva do Estado ao mesmo tempo em que o exercício da violência e a garantia do *rule of law* pudessem tanto proteger a propriedade privada e combater os fatores tidos como de instabilidade tais quais o crime e o terrorismo, quanto se alinhar com os primados da “governança global” e das “boas práticas”, como a eficiência das instituições, a transparência dos gastos públicos e a defesa dos direitos humanos (SEDRA, 2010; ANDERSEN, 2011). Os grupos armados não-estatais seriam compreendidos como formas a serem combatidas por meio, principalmente, da aplicação do DDR, com o objetivo de garantir a supremacia e o domínio do Estado em determinado território (ANDERSEN, 2006).

A partir do início dos anos 2000, essa concepção tornou-se alvo de uma série de críticas que passaram a compreender o processo de constituição do *rule of law* como um processo inerentemente social e político; ou seja, como um processo que está diretamente ligado às “formas de vida” da população sob intervenção. Desse modo, algumas das principais organizações internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, iniciaram o reconhecimento não só da necessidade de uma maior “sensibilização cultural” por parte dos seus projetos e de seus funcionários, mas também da existência de certos contextos sociais onde o Estado não era o principal “fornecedor de segurança” para a população, mas representava, muitas vezes, uma ameaça a determinados grupos sociais. Passou-se a compreender que os grupos sociais menos favorecidos e as “classes despossuidoras” buscam, em alguns casos, articular-se ao redor de “redes informais” para a garantia de “serviços” e de segurança, como as de vínculos familiares e comunitários, que não necessariamente se ligam de algum modo com as instituições do Estado (ANDERSEN, 2006; OCDE-DAC, 2005).

Como comentado na seção 2.3.2, essa concepção veio a fornecer uma ampla revisão da estratégia a ser utilizada na aplicação da RSS. O conceito de “pluralismo legal”, por exemplo, deixou de ser somente um conceito da academia e veio a se tornar uma importância referência de *policy concept* para a formulação e execução de políticas públicas das principais agências de desenvolvimento internacional (KYED, 2011).

Banco Mundial, OCDE, FMI e PNUD passaram a aperfeiçoar suas premissas de ação no sentido de abarcar a compreensão de que os atores não-estatais poderiam se tornar objetos de ações “não-combativas”, no sentido militar, da RSS (KYED, 2011).

Portanto, ao invés de buscar a submissão das populações ao domínio do Estado de modo a supostamente homogeneizar os sistemas normativos sob uma pretensa forma hierárquica ao mesmo tempo em que fornece incentivos para a reestruturação ou criação das instituições formais, estas estratégias “híbridas” agora tentariam uma aproximação com as diferentes autoridades informais e com os sistemas alternativos de ordenação com o objetivo de administrar estas “diversidades” ou de alcançar algum tipo de regulação “ideal” numa relação entre elas e o Estado (ANDERSEN, 2011: 13; KYED, 2011:9).

Por outro lado, o entendimento do Departamento de Operações de Peacekeeping (DPKO) da ONU, que privilegiaria as abordagens “estatistas”, focadas tanto nas instituições do Estado quanto no combate aos grupos armados não-estatais, também passou, ao longo deste período, por um esforço de “aperfeiçoamento técnico”. No início dos anos 2000, o DPKO veio a desenvolver uma nova abordagem que possibilitou flexibilizar os requisitos tidos como necessários para a aplicação do DDR ao mesmo tempo em que se adaptou para aquilo que chamou de contextos de “configurações complexas”⁴⁸, como o Haiti, a Libéria, o Afeganistão e a Costa do Marfim. O chamado “DDR de segunda geração” colocou no escopo de ação dos agentes da intervenção certos “grupos sociais” como um “todo”, e não somente os combatentes “organizados” localizados em estruturas hierárquicas formais, como os exércitos nacionais (ONU, 2010).

Diferentemente, o “DDR de primeira geração” focava principalmente nos combatentes situados dentro de estruturas militares razoavelmente rígidas e exigia a presença de uma série de pré-requisitos para a sua aplicação, como sinais de um acordo de paz entre as partes, a indicação da existência de confiança no processo de paz e de vontade de engajamento no DDR por conta dos atores até então em conflito, e uma “garantia mínima de segurança”. Agora, com esse novo entendimento, o “DDR de segunda geração” passa a focar nas “comunidades específicas” afetadas pela violência e nos chamados “elementos armados indisciplinados”, como as gangues e as milícias, visando endereçar as causas que bloqueariam a chamada “vontade política” das partes de entrarem num acordo (ONU, 2010).

⁴⁸ Segundo o DPKO, estes contextos seriam caracterizados por níveis de violência maiores e mais difusos, cometidas pelos assim chamados “elementos armados indisciplinados”, como as milícias e as gangues que operam num nível sub-nacional (ONU, 2010).

Trata-se, no nosso entendimento, de uma transformação que indica uma maior flexibilização para poder justificar e dar continuidade com a aplicação do DDR nos contextos que não são definidos como de “pós-conflito” no sentido de serem resultado de uma guerra civil, mas de serem uma situação [...] onde as pré-condições [para o DDR de primeira geração] não estão presentes” (ONU, 2010: 4). Por outro lado, o “DDR de segunda geração”, ao apontar como alvo dos esforços os “elementos armados indisciplinados” - categoria suficientemente ampla para poder abranger tudo aquilo que não se constitua como um exército regular ou um grupo paramilitar - possibilita não somente um aperfeiçoamento das técnicas interventoras como também uma aproximação com as práticas de policiamento e de combate à “criminalidade comum”.

No Haiti, o programa de DDR aplicado pela Minustah, Governo de Transição e a PNH a partir de 2004 foi alvo de uma readaptação em 2007 que deixou de lidar exclusivamente com os ex-FADH. Já compreendendo a diferença de contexto com relação àqueles em que o DDR é comumente aplicado, seus proponentes passaram a executar, agora, a chamada “Redução da Violência Comunitária”, cujo objetivo declarado era o de reduzir os índices de violência nas comunidades mais afetadas, focando principalmente nos jovens membros das “gangues” e suas famílias, por meio de iniciativas de coleta de armas e da “reinserção” social (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2008).

A estratégia traçada pela Comissão Nacional de DDR era desmantelar territorialmente as “gangues”, tomar suas bases operacionais - como algumas das favelas urbanas -, prender seus líderes e a “reintegrar socialmente” seus “soldados”. Isso se daria tanto por meio de investidas armadas feitas em parceria entre os soldados da Minustah e a PNH sob a supervisão do DPKO quanto pela aplicação de programas de “desenvolvimento social”, com a oferta de micro-crédito e de programas de treinamento vocacional para os ex-membros das “gangues” e suas famílias, sob a direção do PNUD (CIGI, 2009).

Portanto, se nos anos 90,

[...] desde o começo do processo de desenvolvimento da PNH, os doadores e os implementadores dos programas estavam mais focados no lado técnico do policiamento [...] (DONAIS, 2005: 278),

a partir de 2004, no contexto da Minustah, mais do que a continuada reforma focada nos aspectos institucionais do Estado que lidam com o uso da violência,

houve a aproximação (combativa e cooptativa) de uma constelação de atores interventores com as diferentes formas não centralizadas de gerenciamento da justiça, da ordem pública e do uso da violência, que se sobrepõem, disputam ou se aliam com o Estado haitiano. Além dos constantes objetivos declarados (como a garantia da realização das eleições, a estabilização e manutenção de um ambiente pacífico e a reforma do setor de segurança com o intuito da construção e permanência do *rule of law*, conforme as diversas resoluções do Conselho de Segurança), houve a atribuição, aos militares da Minustah, de um papel tanto de prevenção de crimes quanto de combate às “gangues” (COCKAYNE, 2009).

Embora o Conselho de Segurança só venha a citar as “gangues” nas suas resoluções sobre o Haiti a partir de 2006, as ações de combate a elas já eram feitas desde 2004. Segundo Hirst (2007a):

[A fase entre 2004 e 2006] testou a imposição de métodos que implicaram no uso moderado da força, no uso intenso de dissuasão militar e política e no provimento de paz e estabilidade para seguir com o processo de transição política (HIRST, 2007a: 5).

Assim, foi durante esses dois primeiros anos que a violência no Haiti atingiu altos níveis: estima-se que a taxa de homicídio durante esse período foi de cerca de 400 por 100 mil habitantes (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2008). Parte significativa das mortes teriam sido resultado de conflitos entre as “gangues” (que se posicionaram a favor ou contra o *Lavalas* e a sua retirada do governo em 2004) e por conta de investidas de policiais, ex-soldados ou grupos paramilitares contra, principalmente, os membros dos movimentos militantes de base e apoiadores de Aristide (DUPUY, 2005: 196). Segundo os policiais brasileiros que compuseram a UNPOL no Haiti, durante os primeiros anos da Minustah os conflitos foram “diretos e rotineiros”, e “levados a cabo com ou sem a presença da PNH” (NETO e SOUSA, 2010). Há exemplos de casos em que as tropas da Minustah agiram contra a vontade e a autorização do Governo de Transição do Haiti, como quando um protesto escoltado pelas tropas da missão foi confrontado e reprimido pela PNH, resultando numa vítima fatal (BRAGA, 2009).

Com a adoção da Resolução 1702 pelo Conselho de Segurança em 2006, a compreensão das “gangues” como uma “ameaça” se torna explícita e formalmente colocada, de modo que a violência praticada por elas passa a ser a principal questão a ser lidada pela Minustah do ponto de vista da “segurança”. Assim, sob a prerrogativa do exercício da violência letal resguardada pelo Capítulo VII da Carta da

ONU, os militares estrangeiros passaram a ser autorizados a efetuar ações tidas tipicamente como de polícia, num contexto que não é reconhecido como de guerra civil, onde não há grupos armados claramente definidos nem um tratado de paz guiando o processo de pacificação e estabilização (MUGGAH, 2007; MOBEKK, 2008; BRAGA, 2007).

Atores como as agências “de desenvolvimento” e as ONGs, sob apoio principalmente do PNUD e do Banco Mundial, passaram a efetuar programas de “fortalecimento da governança local” e de “Redução da Violência Comunitária” lidando com os membros das “gangues”, com as chamadas “juventudes sob risco” e com os moradores das principais favelas das maiores cidades haitianas (principais bases de apoio de Aristide e do *Lavalas*), como Porto Príncipe e Gonaïves (PINTO, 2015; KOLBE e MUGGAH, 2013).

Com relação a estes “locais-alvo” e “populações-alvo”, a estratégia utilizada pela Minustah era de aliar as ações “comunitárias” e de desenvolvimento socioeconômico com as intervenções armadas: ao mesmo tempo em que se efetuassem as incursões e ocupações das favelas, as ONGs deveriam executar uma série de “projetos sociais” de modo a conter a possibilidade de revolta ou de resistência armada local.

Segundo o *Office of Conflict Management and Mitigation* da USAID, que executou diversos destes projetos, existiriam uma série de “spoilers” e “hot spots” que representariam uma ameaça ao processo de estabilização e à operação de paz, como os apoiadores armados de Aristide, os ex-membros das FADH e da PNH e os grupos nacionalistas. As favelas urbanas de Porto Príncipe (como Cité Soleil, Bel Air, Delmas, Martissant e Carrefour-Feuilles) foram compreendidas pela USAID como “locais de conflito”, de onde poderia vir a ocorrer a emergência de uma revolta que pudesse colocar em xeque o governo haitiano e a operação de paz (USAID, 2006).

Na favela de Carrefour-Feuilles, por exemplo, um projeto capitaneado pela diplomacia brasileira⁴⁹ envolveu ações constantes de mediação dos próprios diplomatas com as lideranças dessas “gangues” e a garantia de renda e de ocupação aos habitantes por meio da oferta de trabalho que necessitasse de uso extensivo de mão-de-obra. Paralelamente, houve a continuação das intervenções

⁴⁹ O projeto foi desenvolvido em conjunto pelo governo haitiano, autoridades civis da Minustah, fundo IBAS e PNUD (PINTO, 2015).

armadas conjuntas entre os militares da Minustah e a PNH com o intuito de combater as “gangues” (THE ECONOMIST, 2007; PINTO, 2015). Segundo o diplomata brasileiro Daniel Pinto: “[...] as atividades de segurança e de cunho social se reforçavam mutuamente.” (PINTO, 2015: 125).

Um programa de DDR/Redução da Violência Comunitária desenvolvido pela Viva Rio teve como alvo a população jovem da favela de Bel-Air. A ONG, que está no Haiti desde 2004 a pedido da ONU, passou a trabalhar em 2007 com as chamadas “juventudes sob risco”, oferecendo “incentivos” para que não aderissem aos grupos armados e executando, também, um papel de mediador entre as lideranças das “gangues” locais. Segundo Kolbe e Muggah (2013):

[As iniciativas da Viva Rio] estão diagnosticando e canalizando o potencial dos membros antigos e atuais das gangues de modo mais construtivo em direção a uma comunidade pacífica e ao diálogo entre grupos. Este é um contraste agudo às táticas linha dura das forças de segurança que reprimem, punem e encarceram indiscriminadamente os membros das gangues [...] Ao aproveitar o potencial positivo de certos membros de gangues como uma força para a organização social e para a pressão política pacífica, o papel das gangues pode ser transformativo (KOLBE E MUGGAH, 2013).

Cité Soleil, situada numa região estratégica do país (entre a única zona industrial e o único porto marítimo do Haiti), foi alvo entre 2008 e 2010 de um programa experimental dos EUA chamado *Haiti Stabilization Initiative* (HSI), que tinha dentre seus objetivos o aperfeiçoamento das táticas norte-americanas de contra-insurgência urbana. A HSI foi planejada por uma série de agências: *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (CRS) do Departamento de Defesa, o *International Narcotics and Law Enforcement Bureau* (INL)⁵⁰ e *Bureau of Western Hemisphere Affairs* (WHA) do Departamento de Estado, e USAID. Foi executada por meio da OIM com fundos provenientes da USAID e visava, por meio da oferta de programas de desenvolvimento socioeconômico e “desenvolvimento comunitário”, o combate aos grupos armados que se articulavam em Cité Soleil. Complementarmente, os militares da Minustah e a PNH garantiram a patrulha das ruas e a futura instalação de bases policiais, mantendo certo nível de segurança para os trabalhos conjuntos da HSI/OIM. De modo geral, a tática se tratou de diversas medidas conectadas entre si sob um ponto de vista estratégico que pudessem favorecer o combate às “gangues” de modo “não violento”, como o

⁵⁰ Como vimos, o INL também participou ativamente da formação e treinamento da PNH ao longo da década de 90.

pavimento das ruas (facilitando as patrulhas) e a utilização de uma quantidade considerável de mão-de-obra em construções (garantindo a ocupação e a renda de parte dos moradores) (BECKER, 2011; ARCHER, 2009).

Destaca-se o incentivo a criação de um total de 75 diversos e pequenos “projetos de desenvolvimento” (ao nível de um a cada 2 quarteirões) para atender as demandas dos moradores, a fim de que se pudesse cooptar parte da população para que os membros dos grupos armados perdessem gradativamente a sua legitimidade e pudessem ser capturados pela PNH/Minustah. Segundo o coordenador da HSI, David C. Becker:

[...] a abordagem da HSI era marginalizar as gangues. A HSI iria cooptar a comunidade ao construir grupos locais dedicados a fins positivos, emponderando líderes locais informais e populares que não estivessem alinhados com os líderes das gangues ou com patrocinadores políticos (BECKER, 2011: 145).

Estes exemplos nos indicam que, diferentemente dos esforços da década de 90, com a Minustah os principais agentes das intervenções passaram a aprofundar significativamente suas ações em direção a populações específicas, para além dos constantes esforços de Reforma do Setor de Segurança tendo como alvo as instituições do Estado como a polícia, o sistema carcerário e as diferentes instâncias do poder judiciário. Vieram, desse modo, a separar, delimitar, diferenciar, e classificar os grupos e espaços “alvos” em potencial da intervenção internacional num nível “subnacional”, e não do ponto de vista do “Haiti como um todo”. Os atores da intervenção passaram a elencar e lidar com as “classes perigosas” e os locais tidos como mais propícios para a emergência da criminalidade e da revolta, numa marcada indistinção entre ações de guerra de guerrilha urbana ou de policiamento: grandes favelas urbanas (como Cité Soleil, Carrefour-Feuille, Martissant e Bel Air) tornaram-se “zonas vermelhas”, “*hot spots*” e alvos da ação conjunta e convergente de militares, policiais, diplomatas, “agentes de desenvolvimento” e ONGs, ao mesmo tempo em que as lideranças dos grupos armados presentes nestas localidades passaram a se relacionar com estes diferentes atores de modo ora negociado ora conflituoso (NEIBURG ET AL., 2011; CIGI, 2009).

Como vimos, existem intersecções significativas entre aquilo que é definido como os grupos partidários do movimento *Lavalas* e as chamadas “gangues” urbanas: muitas vezes essas duas qualificações acabam por se sobrepor em formas de atuação política e do uso da violência que se manifestam nas “comunidades”

formadas pela camada pobre da população habitante das favelas das grandes cidades. Em grande parte, isso se daria pela forma como estes grupos vieram a se articular tanto com as estruturas político-partidárias formais que se ligam com a burocracia do Estado haitiano quanto com os modos de inserção nas redes de economias “ilícitas” que perpassam o país.

5.4 Os militares como um força policial e de contenção

Os diversos grupos armados existentes no Haiti quando houve a intervenção internacional não estavam claramente organizados e opostos entre si nem havia um acordo de paz que pudesse direcionar o processo de negociação e de estabilização entre as partes (MUGGAH, 2007). De acordo com estudo do *Center on International Cooperation*

(...) a mais saliente forma de violência das últimas três décadas não envolveu operações de combate bem organizadas, mas mobilizações de curto prazo de multidões entre os milhões em condições de pobreza extrema feitas por interesses políticos obscuros.⁵¹ A atividade política violenta frequentemente reflete um entrelaçado entre insegurança política e criminal. Como resultado, as abordagens iniciais e tradicionais da missão com relação ao DDR provaram ser inadequadas, desperdiçando tempo, dinheiro e a credibilidade da ONU em lidar com a reconciliação. (CIC, 2009).

Isso quer dizer que a “mais saliente” forma de violência praticada no Haiti desde a queda da ditadura dos Duvalier foram as amplas revoltas e mobilizações de curto prazo por parte da vasta população pobre haitiana. Esta compreensão nos parece pertinente se levarmos em conta a análise de Berg (2013), segundo a qual as dinâmicas locais de poder e o colapso do sistema judiciário haitiano seriam funcionais para as elites que se revezam no comando do quadro nacional. Desse modo, os grupos locais se articulariam com as elites em troca de cargos públicos, empregos e dinheiro, dentro de um contexto onde, como vimos, as relações políticas locais são cruciais para a estrutura de poder econômico e político a nível nacional. Portanto, a “(...) fraqueza do judiciário teria um papel central em possibilitar padrões de controle local que se desenvolveram desde o fim do regime autoritário” (BERG,

⁵¹ Há, inclusive, um termo específico em crioulo chamado *déchoukaj*, que significa literalmente insurreição ou rebelião. Foi largamente utilizado para descrever as ações massivas de revolta e violência após a queda da ditadura dos Duvaliers em 1986, como o linchamento público das forças paramilitares ligadas à ditadura, a destituição de pessoas ligadas ao regime de seus cargos e a destruição e invasão de propriedade dos membros da elite que conseguiram refúgio (SPRAGUE, 2010: 39).

2013: 23), de modo que os políticos locais, apontados pelo governo central, trabalhariam em aliança com as lideranças comunitárias e com as “gangues” afim de garantir o controle no nível local (Idem; SPRAGUE, 2012: 54).

Dziedzic (2002) divide o tema da “segurança” durante as intervenções contemporâneas como tendo dois “revestimentos”: o “interno” e o “externo” (*inner shell* e *outer shell*). Segundo o autor, o “revestimento interno” seria aquele dos crimes individuais e dos distúrbios de menor escala, os quais seriam de responsabilidade institucional das forças policiais locais e da CIVPOL. Já o “revestimento externo” seria a área de segurança tipicamente tida como de responsabilidade dos militares, como a proteção da segurança nacional. No entanto, existiria, de acordo com ele, uma “lacuna de execução” entre os revestimentos interno e externo da segurança pública; entre as ações policiais e militares. Trata-se de resolver o problema de como lidar com situações de “desordem doméstica violenta” e de *serious lawlessness*, em que seria, segundo os autores, necessário executar uma função que se situaria entre as camadas “internas” e “externas” da segurança. Seriam contextos que não corresponderiam a uma séria ameaça ao nível de uma ação militar mas também não se constituiriam como crimes ou distúrbios menores em que a simples ação policial seria suficiente.

Como vimos, com o objetivo de combate às “gangues”, as estratégias de contra-insurgência e as ações de desenvolvimento socioeconômico se convergem e se indiferenciam e a PNH e a Minustah passam a agir de modo conjunto nas operações de “busca e apreensão”. Desse modo, com o estabelecimento da Minustah, os militares estrangeiros teriam adquirido o papel de uma força policial “robusta”, com o intuito de apoiar o Governo de Transição, conter as multidões e manter uma razoável situação de estabilidade: o suficiente para que a economia e o comércio pudessem continuar sem maiores percalços. Por outro lado, a continuação dos programas de RSS agora se convergem com a chamada “agenda do humanitarismo” e do “desenvolvimento”, as quais teriam como principal “grupo-alvo” as “classes despossuidoras” e os “elementos perigosos”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação da Reforma do Setor de Segurança como uma técnica de transformação dos atores e estruturas que lidam com a “gestão” da ordem pública, da justiça e com o exercício da violência numa determinada sociedade se insere, a nosso ver, na tradição, atualmente dominante entre os principais atores internacionais, do projeto da “paz liberal”. Segundo esse projeto, a paz e a

segurança globais seriam mais bem alcançadas num mundo cuja organização das sociedades se daria na forma de Estados democráticos liberais com uma regulação da economia orientada para o livre mercado. Nesse sentido, as operações de construção da paz (*peacebuilding*) teriam o objetivo de conter os conflitos e promover uma “paz sustentável” nas regiões turbulentas do globo (PARIS, 1997; HIRST, 2014; PUREZA, 2012).

Segundo Duffield (2001), encontraríamos uma manifestação concreta desse projeto da “paz liberal” nas atuais práticas de “desenvolvimento socioeconômico”, de “reconstrução pós-conflito” e de “resolução de conflitos” aplicadas em larga escala por diversos atores internacionais. Nesse sentido, é-nos indicativo que a execução das políticas de RSS dentro dos primados da “paz liberal” passou a manifestar o compartilhamento da concepção, entre os principais atores internacionais, de que a garantia do *rule of law* é fundamental para a estabilidade e para a manutenção de uma sociedade democrática e, portanto, para a paz e segurança globais.

O Banco Mundial, o FMI, as grandes corporações internacionais, e parte significativa dos ativistas de direitos humanos e dos estrategistas militares passaram a compreender que a consolidação do *rule of law* seria um modo de estabelecer, a um só tempo, a defesa da propriedade privada, o cumprimento dos contratos assinados, o devido processo legal, a proteção dos direitos humanos e dos direitos de minorias, a prevenção do terrorismo e a defesa da segurança internacional, de modo que tornaram a articular suas práticas e discursos no sentido da sua promoção internacional (BROOKS, 2004: 2277).

Os membros do Conselho de Segurança e os diversos escritórios e agências da ONU vieram também a reconhecer a RSS como um componente essencial para o estabelecimento do *rule of law*, para a criação de um ambiente pacífico, para a conclusão do processo de transição de uma situação de conflito para uma de estabilidade e, conseqüentemente, para o sucesso das suas operações de *peacebuilding* (ONU, 2008; ONU, 2014a).

Paralelamente, outros atores como EUA, Reino Unido e OTAN formaram inúmeros quadros burocráticos e iniciaram o reconhecimento da RSS como uma prática essencial nos contextos de intervenção. Acompanhando esse processo, uma miríade de ONGs, instituições acadêmicas, empresas privadas de segurança, de consultoria e de assessoria também passaram a lidar com a RSS por meio de sua aplicação prática, como o treinamento de polícias ou por meio de pesquisas com o

intuito do seu aperfeiçoamento (SEDRA, 2010: 115; BRZOSKA 2003: 4; KOHL, 2014).

Ainda segundo a “paz liberal”, as instituições formais dos Estados centrais, como as polícias, teriam de ser transplantadas ou criadas por meio de certa “engenharia social” nos contextos das operações de paz. Nesse sentido, surgiram as estratégias “estatistas” da RSS. Comumente relacionadas com os atores militares (como aqueles sob supervisão do DPKO), elas visam submeter os atores armados “informais” e os distintos modos de gerenciamento da justiça, da ordem pública e do exercício da violência em certa localidade ao domínio do Estado de um ponto de vista unificado e aperfeiçoar a sua capacidade repressiva por meio do fortalecimento de suas instituições (ANDERSEN, 2011; 2006; DONAIS, 2009).

Desse modo, estas estratégias têm como pressuposto a concepção segundo a qual as leis e, principalmente, a polícia, se articulariam tendo em vista uma composição vertical de relação de mando e obediência sob um quadro homogêneo do direito (ANDERSEN, 2011; ANDERSEN, 2006; SEDRA, 2014; DONAIS, 2009).

Pareceu-nos ser razoável dizer, no nosso entendimento, que a definição weberiana da essência do Estado - como entidade que reivindica para si o monopólio do uso legítimo da força sobre determinado território - vem a ser compreendida, nessa concepção, como um modelo normativo para a ação dos diferentes atores da RSS e o que se tornou necessário e importante do ponto de vista prático e epistemológico seria, portanto, a constituição de um Estado que detém, *de fato*, esse monopólio.

No entanto, como vimos, o entendimento do Estado como entidade que possui o monopólio da legitimidade do exercício da violência também passou a ser objeto de críticas, a partir dos anos 2000, dos diversos estudos que visam o aperfeiçoamento da RSS e dos atores que a aplicam, entendendo essa visão como inadequada às realidades empíricas de alguns contextos (ANDERSEN, 2006; ABRAHAMSEN e WILLIAMS, 2006).

Frente a constatação das falhas de se alcançar os fins a que a RSS se propõe, formulou-se uma nova forma de analisar o contexto e de executar essas políticas. As estratégias “híbridas” passaram a levar em conta a compreensão segundo a qual nos contextos pós-conflito existiriam diversos grupos armados cujas legitimidades locais se sobressairiam com relação àquela do Estado, o qual poderia vir a se constituir, inclusive, como uma ameaça à população. Ou seja, o Estado

passou a ser reconhecido não como o ator legítimo por excelência, mas como um dentre outros atores, os quais a RSS deveria levar em conta de um ponto de vista “inclusivo” (ANDERSEN, 2011; LAWRENCE, 2012).

Em outras palavras; se as estratégias “estatistas” da RSS prezavam pelo aperfeiçoamento da capacidade repressiva do Estado e pelo combate aos modos “informais” de gerenciamento da ordem pública, da justiça e do exercício da violência, as estratégias “híbridas” passam a objetivar certa triagem, reconhecimento, administração, controle e governo desses sistemas “informais” (STAVRIANAKIS, 2011; ANDERSEN, 2011; LAWRENCE, 2012; MOE, 2011).

Como discutimos brevemente no capítulo 2, essa concepção é semelhante àquela que se tem ao se observar o “pluralismo legal” tendo como perspectiva ontológica a validade do “centralismo legal”. Ou seja: essa concepção compreende que o “pluralismo legal” seria dependente do reconhecimento e da abrangência por parte dos sistemas legais “formais” do Estado, de modo semelhante às formas de governo indireto características do período colonial. O reconhecimento do “pluralismo legal” passa a se tornar uma técnica de governo em que os diferentes grupos sociais são divididos em termos como etnicidade, religião, nacionalidade ou geografia, e certo tipo de direito consuetudinário é tido como pressuposto (GRIFFITHS, 1986).

Desse modo, o conceito de “pluralismo legal” veio a se tornar um *policy concept* e uma concepção que subjaz determinada forma de atuação política por parte dos atores internacionais, como o Banco Mundial, a OCDE e o PNUD, afim de que a compreensão que se tem do setor de segurança possa vir a abranger atores não-estatais e “informais” e permita a execução de práticas até então negligenciadas pela natureza institucional desses atores (KYED, 2011).

Com o final da Guerra Fria, a transformação das operações de paz *peacekeeping* para *peacebuilding* significaram o fim do seu estabelecimento enquanto uma força relativamente imparcial entre as partes em conflito. Até então, as operações de paz tinham como intuito basicamente o estabelecimento de certa paz entre os atores e a diminuição negociada das hostilidades. Contudo, a constatação de que o término das guerras civis e dos conflitos internos da década de 90 não eram acompanhados, em alguns casos, da queda do número de mortes, mas até mesmo da sua ascensão, teria reforçado os intentos, por parte dos

principais atores internacionais, do aprofundamento dos esforços de intervenção em direção às suas “causas estruturais” (DUFFIELD, 2001; MARTEN, 2004).

No caso do Haiti, o que esperamos ter indicado foi que essa transformação, tomados os exemplos das intervenções de 1994 e de 2004, manifestou-se claramente no fim de uma suposta imparcialidade entre as partes. Em 1994, com relação à restauração *manu militari* por parte dos EUA e da ONU de um grupo específico no comando do Estado haitiano e em 2004, com a instauração de uma força que acabou por concretizar e manter a retirada de Aristide do poder.

Tentamos permear no presente trabalho a ideia de que o envolvimento de atores internacionais no Haiti passa ao largo da simples intervenção das missões da ONU na forma de operações de paz. Os constantes constrangimentos financeiros por parte das instituições financeiras internacionais, as operações encobertas e o contínuo envolvimento dos EUA com a política haitiana e com os setores responsáveis pelas duas sublevações armadas que aconteceram no país nos últimos 20 anos e que justificaram, em último grau, as missões, não podem ser compreendidos ao se analisar o Haiti somente de um ponto de vista “nacional”. Do mesmo modo, a compreensão da “falência” do Estado haitiano não pode se limitar a uma “má” execução dos esforços da chamada “comunidade internacional”, com o risco de se cair numa naturalização da dinâmica de poder no Haiti, retirando a importância da agência de determinados atores e da transformação social.

De modo geral, a constituição do *rule of law* nos contextos das operações de paz por meio da RSS articularia os argumentos tanto morais e humanitários quanto do ponto de vista da “segurança” e do desenvolvimento econômico. A percepção segundo a qual a pobreza se tornou sinônimo de insegurança e instabilidade teria possibilitado colocar a superação das suas condições como um dos objetivos das ações com vistas à garantia da paz e da segurança internacionais (DUFFIELD, 2001). Com relação à “segurança”, os chamados Estados “falidos”, “fracos”, “disfuncionais” ou “colapsados” teriam passado a ser percebidos como um perigo à ordem internacional por serem vistos como o locus de onde emanariam as “novas ameaças”, como o crime organizado transnacional, o terrorismo, e a migração (NEWMAN ET AL., 2009). No entanto, como vimos, com a Minustah, os espaços de ameaça para a operação de paz e para a segurança internacional deixaram de ser o território haitiano como um todo, mas se circunscreveram às regiões nas quais

determinados grupos armados “informais” possuíam certa legitimidade, notadamente as favelas urbanas.

Segundo Chandler (2004b), a qualificação dessas regiões do globo como locais onde o conflito e a guerra teriam uma natureza supostamente endêmica teria permitido legitimar os diferentes esforços em larga escala de intervenção internacional nestes locais sob a égide da ONU, revestindo-os de pretensas formas “não-políticas”. Ou seja, as ações de intervenção seriam apresentadas enquanto ações neutras e policiais; como a mera aplicação de direitos e normas internacionais “técnicas”. Os atores locais se aliariam a determinados grupos estrangeiros de modo a manter as relações de dominação nestes espaços, e os fortes apelos morais reivindicados pelo “humanitarismo” e pela defesa dos direitos humanos possibilitariam justificar, para o grande público, estas intervenções (HIRST, 2014; PUREZA, 2012).

Não contraditoriamente, os indícios da continuidade do Estado haitiano enquanto o “primeiro Estado permanentemente falido do mundo” (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2006) indicariam de antemão uma suposta necessidade de constituição do efetivo *rule of law* por atores “capazes”: a corrupção em larga escala, o baixo acesso à justiça formal, as violações de direitos humanos por parte da PNH, o envolvimento de autoridades do Estado com o tráfico de drogas, o grande número de presos provisórios e as ações violentas dos grupos armados locais (OEA, 2008; ALBRECHT ET AL., 2009).

No entanto, ao longo dos últimos 20 anos, o Haiti passou (e ainda passa) quase que continuamente por diferentes intervenções internacionais sob a égide da ONU que não foram suficientes para a superação desse quadro. Foram quatro missões de caráter militar, sob autorização do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, e outras de natureza civil. Todas elas tiveram como ponto em comum o objetivo de reformar o setor de segurança haitiano: aperfeiçoar, segundo os primados da “governança global” (como a garantia dos direitos humanos e a transparência dos gastos públicos), o funcionamento da corporação policial, do sistema carcerário e do poder judiciário.

Para tanto, uma nova força policial foi composta e se manteve constantemente sob treinamento por monitores policiais internacionais; os magistrados e promotores haitianos passaram por cursos, treinamentos e monitorias; os regulamentos e procedimentos administrativos dos tribunais e das

prisões foram readaptados e algumas leis foram sugeridas e escritas por monitores estrangeiros. A supervisão e execução desse intenso processo de transformação institucional foi quase exclusiva dos Estados Unidos, tendo também uma participação importante a França e o Canadá e, mais recentemente, o Brasil (BENOMAR, 2001).

Iniciamos a presente dissertação com a seguinte pergunta: se de fato a RSS não foi eficiente em conter a violência policial ou em constituir um setor de segurança que funcione segundo os primados da governança global como a garantia dos direitos humanos, o que explicaria a sua ascensão na “agenda internacional” em termos de importância para os principais atores internacionais?

Nos parece necessário ressaltar a esse ponto que, segundo Kuzmarov (2009), os programas de treinamento de polícias, de reformas prisionais e de transformação do sistema judiciário fazem parte de uma longa estratégia de inserção internacional dos EUA e de projeção de seus interesses. Este modo de atuação estaria presente desde a expansão dos EUA para o Oeste - que culminou com a tomada das Filipinas -, passando pelas ocupações no Caribe na primeira metade do século XX (Nicarágua, Haiti e República Dominicana), e pelas contribuições com as polícias durante os regimes autoritários da América Latina sob o objetivo do combate ao comunismo.

Atualmente, baseando-se no discurso de modernização, de desenvolvimento das instituições nacionais, de apoio à democracia, e de garantia dos direitos humanos, estas técnicas seriam desenhadas de modo a prover a segurança interna a nível necessário para a adoção e manutenção de programas capitalistas liberais convergentes com a política externa dos EUA. O controle social policial e a contenção de sublevações que pudessem desestabilizar ou permitir o crescimento de movimentos não alinhados com os interesses norte-americanos, por exemplo, teriam se aperfeiçoado tanto por meio do intercâmbio de técnicas de policiamento e de formação de policiais quanto pelo envio de equipamentos e armas de modo a intensificar o aparato repressivo desses Estados (KUZMAROV, 2009).

Por outro lado, de acordo com Andersen (2011), o objetivo principal da RSS com relação à “segurança” seria a redução do risco das ameaças transnacionais e da difusão de conflitos e crises para áreas além da sua região (*spill-over*), com o objetivo da reestruturação dos chamados “estados colapsados” ou “falidos”.

Portanto, as recorrentes tentativas de contenção das turbulências no Haiti por parte dos EUA, ONU, FMI e Banco Mundial teriam gerado fortes pressões no sentido da adoção de políticas que aprofundaram os métodos coercitivos de governo e o aparato repressivo do Estado e, em contrapartida, favoreceram a liberalização econômica (PEIRCE, 2007; SHAMSIE, 2004):

[Os programas de treinamento policial] serviram a funções-chave do ponto de vista político e ideológico: proveram a ordem e a segurança internas tidas como necessárias para a implementação dos programas liberais-capitalistas de desenvolvimento. Eles foram cruciais, além disso, em aperfeiçoar a capacidade de vigilância dos estados do mundo em desenvolvimento, permitindo a condução extensa de um maior controle social - o marco definitivo da modernidade na era pós-iluminismo (KUZMAROV, 2009: 193).

Ou seja, o aperfeiçoamento das tecnologias de controle social como o treinamento das forças de segurança para o controle de multidões (*riot control*) e para a contenção de insurreições urbanas teria como intuito a manutenção da estabilidade tida como necessária para a continuidade dos investimentos capitalistas. O treinamento policial e as políticas de “desenvolvimento comunitário” se tornariam, portanto, um meio produtor para conter a emergência de “radicalismos” ao mesmo tempo em que diminuiria os riscos relacionados a uma intervenção militar de longo prazo (KUZMAROV, 2009).

Assim, se por um lado estes esforços não foram suficientes para resolver a “crise política”, a situação de instabilidade no Haiti, as violações de direitos humanos cometidas pela PNH (Donais, 2005) e conter a insurgência armada entre 2001 e 2004 que veio a retirar pela segunda vez o então presidente Jean-Bertrand Aristide do poder, eles teriam possibilitado, de outro lado, o fortalecimento e o “robustecimento” do setor de segurança pelo incremento em número e poder de fogo das armas utilizadas e do aperfeiçoamento de suas técnicas policiais, de segurança e de controle, tendo como objetivo a repressão interna.

Ao mesmo tempo, as outras instituições do Estado haitiano sofreram fortes pressões a favor do seu enfraquecimento e desfragmentação, seja por conta da concorrência com as ONGs no provimento de serviços (SCHULLER, 2012: 6), seja por conta da implementação de medidas de liberalização econômica que teriam possibilitado o aprofundamento das instabilidades (DUPUY, 2005; MOBEKK, 2008).

Portanto, se é fato que, conforme Peirce (2007), a motivação para os EUA intervirem no Haiti é garantir a sua estabilidade de modo a conter as migrações e o tráfico de drogas, por outro lado,

[...] as políticas do banco [mundial] e de outras IFIs, de fato, mantiveram a posição do Haiti na divisão internacional do trabalho como fornecedor de mão-de-obra barata ao capital estrangeiro (DUPUY, 2005: 46).

A própria contrapartida para que a intervenção da Força Multinacional e a formação da UNMIH acontecessem teria sido a intensificação das medidas econômicas liberalizantes e de ajuste estrutural. Estados Unidos (por meio da USAID), Banco Mundial, FMI, BID, PNUD, UE e outras organizações teriam pressionado ainda antes da invasão para que o Haiti viesse a adotar o Plano Emergencial de Recuperação Econômica (EERP), desenhado em Washington, para que a missão ocorresse (Idem). Dentre as reformas que o EERP estipulava estavam a privatização e venda de estatais, a promoção de empresas privadas, a remoção de subsídios, o congelamento de salários, a desregulamentação do mercado e a redução de tarifas de importação (Ibid.: 58; BANCO MUNDIAL, 1994).

Por parte dos doadores internacionais, a possibilidade do envio ou do congelamento de recursos para o Estado haitiano ou diretamente para as ONGs teria se tornado numa importante alavanca de pressão e de controle das políticas públicas e do sentido do desenvolvimento socioeconômico almejado pelos governos haitianos desde a queda da ditadura dos Duvalier em 1987 (DUPUY, 2005).

Ao longo destes anos, as ONGs transnacionais instaladas em território haitiano passaram a competir intensamente com o Estado no fornecimento de serviços públicos básicos na área de saúde, educação e alimentação, num contexto onde, segundo o Banco Mundial, cerca de 90% do orçamento estadual era coberto pela ajuda estrangeira (MORTON, 1997: vi; SCHULLER, 2012: 6).

Em algumas ocasiões, quando confrontadas por diferentes resistências do governo haitiano às pressões internacionais, as IFIs e os Estados doadores responderam com a suspensão da contribuição ao país. Em 1995, por exemplo, a USAID e outros doadores internacionais congelaram mais de US\$ 114 milhões em ajuda enquanto as privatizações não avançassem (DUPUY, 2005: 58). Em 1996, após o FMI ameaçar com a suspensão da ajuda internacional, o parlamento aprovou um pacote de privatizações que foi seguido do envio de US\$ 226 milhões ao Haiti (DUPUY, 2005; CHANEL, 1996).

Como resultado, o que se sucedeu com a adoção das medidas impostas foi o aprofundamento do declínio - já em curso - da agricultura, da produção de manufatura e do emprego formal; a precarização das condições de trabalho; o

inchaço do setor informal da economia e o desmonte do que existia de estrutura de oferta de serviços públicos de saúde, educação, moradia e alimentação (DUPUY, 2005: 63).

Um dos casos mais expressivos foi a quebra da produção de arroz no campo e o agravamento da pobreza dos agricultores e da fome das camadas mais empobrecidas da população por conta da inundação do arroz norte-americano no mercado haitiano. Com a redução da tarifa de 35% para 3%, houve um aumento de mais de 150% nas suas importações entre 1994 e 2003. Já em 2005, 75% do arroz consumido era importado, e o Haiti (uma vez auto-suficiente em arroz, açúcar, suínos e aves) tinha se tornado o quarto mercado mais importante do produto para os EUA e o maior importador de alimentos norte-americanos no Caribe (WILLIAMS, 2008; DUPUY, 2010: 14).

Por outro lado, a acentuação desse processo por conta dos embargos econômicos internacionais impostos no país a partir do golpe de 1991 culminou com o empobrecimento dos camponeses haitianos, a sua migração em massa para as favelas dos maiores centros urbanos do país e a articulação crescente de parte da população ao redor de redes de comércio de ilícitos, notadamente as de drogas e de armas (COCKAYNE, 2009).

Como procuramos expor no capítulo 4, o modo como se deu a intervenção militar e a RSS no Haiti teria demonstrado uma marcada alteração com relação aos esforços anteriores. A partir de 1994, as operações que se instalaram no país tiveram como objetivo prioritário a reestruturação das instituições formais do Estado haitiano, como a polícia, o sistema carcerário e os órgãos do poder judiciário. Os grupos armados “informais” não chegaram a ser compreendidos como uma possível ameaça à missão e os esforços de DDR, embora não tenham alcançado seus fins declarados, tiveram como alvo primordial os então membros das Forças Armadas do Haiti (MENDELSON-FORMAN, 2006).

A partir de 2004, com a Minustah, no entanto, houve a atribuição de um caráter muito mais “ativo” aos atores que compunham a missão. Paralelamente houve a elaboração das críticas às abordagens “estatistas” da RSS e a formulação de um novo entendimento que passou a prescindir do envolvimento direto com as instituições formais do Estado para se endereçar diretamente aos grupos sociais “alvo”. Com relação à intervenção no Haiti, uma articulação entre militares, policiais,

ONGs, agências de “desenvolvimento” e diplomatas passou a agir positivamente para o combate aos criminosos, às “gangues” urbanas e aos *spoilers*.

Procuramos demonstrar que as tentativas de cooptação por parte da população e dos grupos armados por meio de táticas de contra-insurgência com o intuito de minar a legitimidade desses grupos “informais” teve no seu cerne a utilização de estratégias tanto “estatistas” quanto “híbridas” de RSS. Nesse processo, o combate direto e as incursões violentas nas favelas urbanas feitos por uma parceria entre a PNH e os militares da Minustah, principalmente entre 2004 e 2007 teriam sido de importância significativa para que os agentes interventores pudessem estabelecer certo tipo de governo com ou em relação aos grupos armados “informais”.

No entanto, embora estes grupos armados sejam apontados pela literatura em geral e pelos principais atores internacionais como “criminosos comuns”, vimos que eles estão diretamente relacionados com as dinâmicas político-partidárias, com os processos eleitorais e com a distribuição de poder na sociedade haitiana. Ao mesmo tempo em que se ligam com as redes transnacionais de comércio de ilícitos, como de drogas e de armas, estes grupos armados “informais” também se aproximariam com as diferentes elites empresariais e políticas, ora funcionando como “mercenários contratáveis”, ora como forças de auto-proteção locais frente as violências cometidas por grupos rivais ou pela Polícia Nacional Haitiana (KOLBE, 2013; COCKAYNE, 2009; SCHUBERTH, 2015).

Antes de ser deposto por uma sublevação armada em 2004, Aristide veio a se aproximar significativamente desses atores “informais”, com o envio de armas e o apoio logístico, com o intuito de formar uma força para conter as sublevações que se iniciaram em 2001 (DONAIS, 2005; PEIRCE, 2007; DUPUY, 2005). Por outro lado, é também entre as favelas urbanas e os camponeses pobres que o *Lavalas*, principal “força política” organizada do país, se articulou para a projeção de seus candidatos, como Aristide, e foram nos seus principais redutos, conforme Dupuy (2005) que os policiais, ex-soldados e grupos paramilitares investiram durante a ascensão do quadro de violência e instabilidade entre 2003 e 2005.

Desse modo, acreditamos que o caso do Haiti nos ajudou a ilustrar a compreensão segundo a qual a RSS teria passado por um aperfeiçoamento com o intuito de readequar as sociabilidades dos “grupos-alvo” para que pudessem ser submetidas ao projeto da “paz liberal”, passando tanto ao nível “burocrático-formal”

do Estado e de suas instituições quanto pela aproximação combativa ou cooptativa com formas não tradicionais e não centralizadas de gerenciamento da justiça, da ordem pública e do uso da violência que se sobrepõem, disputam ou se aliam com o Estado haitiano. A abrangência das intervenções em direção à transformação dos modos de vida de populações específicas, e a utilização do humanitarismo “positivo” como ferramenta para “ganhar corações e mentes” apontariam as operações de paz como tecnologias de contenção das instabilidades nos limites da estrutura política global (DUFFIELD, 2005; PUREZA, 2011b).

Concomitantemente, os esforços de liberalização econômica e política aplicados nos contextos das operações de paz, inclusive no Haiti, ao invés de dirimir as condições de turbulência e de conflito acabam por aprofundar e intensificar os antagonismos sociais, gerando muitas vezes, a própria instabilidade a qual é reivindicada como justificativa para a intervenção (PUGH, 2011).

Segundo Duffield (2004: 9), a atual fase do capitalismo global também veio a intensificar a formação de novos padrões não-liberais de relações de autoridade, proteção, legitimidade e regulação social nas periferias do sistema capitalista. Ou seja, as consequências do avanço e da intensificação do capitalismo global, por um lado, e das medidas “liberalizantes”, por outro, teria gerado como resultado o enfraquecimento das classes “despossuidoras” e a criação de modos alternativos de gerenciamento da ordem pública e do exercício da violência, os mesmos que os principais atores internacionais, por meio da RSS, visam controlar (DUFFIELD, 2001; PUGH, 2011).

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSEN, Rita e WILLIAMS, Michael (2006) “Security sector reform: bringing the private in”. *Conflict, Security & Development*, Londres, 6:1, 1-23.

ANDREAS, Peter e PRICE, Richard (2001) “From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State”. *International Studies Review*, Malden, 3:3, 31-52.

AGUILAR, Sérgio (Org.) (2014) *Reforma do Setor de Segurança: Teoria, Prática e*

Crítica. São Paulo: Porto de Idéias.

AGUIRRE, Mariano e BORGH, Chris (2012) “Construindo a paz, Estados e híbridos”. In: NASSER, Reginaldo (Org.) *O Silêncio das Missões de Paz*. São Paulo: Educ.

ALBRECHT, Hans; AUCOIN, Louis e O’CONNOR, Vivienne (2009) “Building the Rule of Law in Haiti: New Laws for a New Era”. Washington. United States Institute of Peace.

ANDERSEN, Louise (2006) “When Security is Found Beyond the State: Suggestions for a Revised Approach to Security Reform in Fragile States”. *Forum for Development Studies*, Londres, 33:2, 305-324.

_____. (2011) “Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding”. *DIIS Working Paper*, Copenhagen, 2011:31.

ARCHER, Merrie (2009) “Haiti Stabilization Initiative Creates Momentum for Change in Cité Soleil”. *DIPNOTE: U.S. Department of State Official Blog*, 17/04/2009. Disponível em: <<https://blogs.state.gov/stories/2009/04/17/haiti-stabilization-initiative-creates-momentum-change-cit-soleil>>.

BAILEY, Michael; MAGUIRE, Robert; POULIOT, J. (2002) HAITI: Military-Police Partnership for Public Security. In: OAKLEY, Robert; DZIEDZIC, Michael e GOLDBERG, Eliot (Eds.) *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*. Honolulu: University Press of the Pacific.

BAKER, Bruce (2010) “The Future Is Non-State”. In: SEDRA, Mark (Ed.) *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation.

BALL, Nicole (2001) “Transforming security sectors: the IMF and World Bank approaches”. *Conflict, Security & Development*, Londres, 1:01, 45-66.

BANCO MUNDIAL (1994) Haiti – Emergency Economic Recovery Credit. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/>>. Acesso em: 02 de fev. 2016.

_____. (1997) World Development Report 1997: The State in a Changing World. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10986/5980>>. Acesso em: 02 de fev. 2016.

BANCO MUNDIAL (1999) Security, Poverty Reduction and Sustainable Development: Challenges for the New Millennium. Disponível em <<http://www-wds.worldbank.org/>> Acesso em: 02 de fev. 2016.

BARANYI, Stephen (2011) “Introduction: Peacebuilding and Reconstruction in Haiti”. *Journal of Peacebuilding & Development*, Londres, 6:3, 3-16.

BECKER, David (2011) “Gangs, Netwar and ‘Community Counterinsurgency’ in Haiti”. *PRISM: Journal of the Center for Complex Operations*. Washington, 2:3.

BELLAMY, Alex (2004) “The ‘next stage’ in Peace operations theory?”. *International Peacekeeping*, Londres, 11:1, 17-38.

BENDIX, Daniel e STANLEY, Ruth (2008) "Deconstructing local ownership of security sector reform: A review of the literature". *African Security Review*, 17:2, 93-104.

BENOMAR, Jamal (2001) "Rule of Law Technical Assistance in Haiti: Lessons Learned" In: A World Bank Conference: Empowerment, Security and Opportunity Through Law and Justice. São Petesburgo. Disponível em <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/Rule%20of%20Law%20Technical%20Assistance%20in%20Haiti%20lessons%20learned.pdf>>. Acesso em 15 de mai. 2016.

BERG, Louis-Alexandre (2013) "All Judicial Politics Are Local: The Political Trajectory of Judicial Reform in Haiti". *Inter-American Law Review*. Miami, 44:1.

BRAGA, Carlos (2009) "MINUSTAH's success in improving the security environment in Haiti and the 'Brazilian way of Peacekeeping': a view from the field". Rio de Janeiro: ABRI.

BOEGE, Volker; BROWN, Anne; CLEMENTS, Kevin e NOLAN, Anna (2008) *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'*. Berlim: Research Center for Constructive Conflict Management.

BROOKS, Rosa (2003) "The New Imperialism: Violence, Norms and the 'Rule of Law'". *Michigan Law Review*, 101:7, 2276-2340.

BRZOSKA, Michael (2003) "Development Donors and the Concept of Security Sector Reform". Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper no. 4. Disponível em <http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/001.pdf>. Acesso em 26 de jan. 2016.

BUZAN, Barry e HANSEN, Lene (2009) *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

CALL, Chuck e BARNETT, Michael (1999) "Looking for a few good cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL". *International Peacekeeping*, 6:4, 43-68.

CHANDLER, David (2004) "The problems of 'nation-buildin': imposing bureaucratic 'rule from above'". *Cambridge Review of International Affairs*, Londres, 17:3, 577-591.

CHANDLER, David (2007) "The State-Building Dilemma: Good Governance or Democratic Government?" In: NEHIR, Aidan e ROBINSON, Neil. *State-Building: Theory and Practice*. Londres: Routledge.

CHANDLER, David (2006) *Empire in Denial: The Politics of State-building*. Londres: Pluto Press.

CHANEL, Ives (1996) "Haiti-Economy: Parliament Caught Between a Rock and a Hard Place", *Inter Press Service*, 27/06/1996. Disponível em: <http://www.ipsnews.net/1996/06/haiti-economy-parliament-caught-between-rock-and-hard-place/>

CENTRE FOR INTERNATIONAL GOVERNANCE INNOVATION (2009) "From Traditional DDR to Community Violence Reduction". Security Sector Reform Monitor.

CNA CORPORATION (1997) Haiti Demobilization and Reintegration Program: Na Evaluation Prepared for U.S. Agency for International Development. 68f. Relatório de avaliação. Institute for Public Research: Alexandria.

COCKAYNE, James (2009) "Winning Haiti's Protection Competition: Organized Crime and Peace Operations Past, Present and Future". *International Peacekeeping*, Londres, 16:1, 77-99.

COX, Robert (1981) "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". *Millenium: Journal of International Studies*, 10.

DEIBERT, Michael (2005) *Notes from the Last Testament: The Struggle for Haiti*. Nova Iorque: Seven Stories Press.

DEMOCRACY NOW! (2004) "Witnesses: U.S. Special Forces Trained and Armed Haitian Anti-Aristide Paramilitaries in D.R". 07/04/2004.
http://www.democracynow.org/2004/4/7/witnesses_u_s_special_forces_trained

DONAIS, Timothy (2005) "Back to Square One: The Politics of Police Reform in Haiti". *Civil Wars*, Londres, 7:3, 270-287.

_____. (2009) "Haiti and the Dilemmas of Local Ownership". *International Journal*, 64:3, 753-773.

DONAIS, Timothy e BURT, Geoff (2015) "Peace-building in Haiti: the case for vertical integration". *Conflict, Security & Development*, Londres, 15:1, 1-22.

DUFFIELD, Mark (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. Londres: Zed Books.

DUFFIELD, Mark. (2005) "Getting savages to fight barbarians: development, security and the colonial present". *Conflict, Security & Development*, Londres, 5:2, 141-159.

_____. (2010) "The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide". *Security Dialogue*, 41:53, 53-77.

DUPUY, Alex (2005) "From Jean-Bertrand Aristide to Gerard Latortue: The Unending Crisis of Democratization in Haiti". *Journal of Latin American Anthropology*, 10:1, 186-205.

_____. (2010) "After the Earthquake: Recovery and Sovereignty in Haiti". *Latin American Studies Association Forum*, 41:3

DZIEDZIC, Michael (2002) "Introduction". In: OAKLEY, Robert; DZIEDZIC, Michael e GOLDBERG, Eliot (Eds.) *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*. Honolulu: University Press of the Pacific.

EBO, Adedeji (2005) "Combating *Small Arms Proliferation and Misuse after Conflict*". In: HANGGI, Heiner (Ed.) *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Londres: Lit Verlag.

EBO, Adedeji e POWELL, Kristina (2010). "Why is SSR Important? A United Nations Perspective". In: SEDRA, Mark (Ed.) *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

ESTADOS UNIDOS, DEPARTAMENTO DO EXÉRCITO (2014) Field Manual 3-07: Stability. Disponível em <<https://armypubs.us.army.mil/doctrine/index.html>>. Acesso em: 02 de fev. 2016.

FITZ-GERALD, Ann (2010) "Stabilization Operations and Post-conflict Security Sector Reform: Strange Bedfellows or Close Allies?" In: SEDRA, Mark (Ed.) *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation.

FRANKE, Volker (2006) "The Peacebuilding Dilemma: Civil-Military Cooperation in Stability Operations". *International Journal of Peace Studies*, 11:2, 5-25.

GALTUNG, Johan (1969) "Violence, Peace and Peace Research". *Journal of Peace Research*, 6:3, 167-191.

GAVIGAN, Patrick (1997) "Migration Emergencies and Human Rights in Haiti". Conference on Regional Responses to Forced Migration in Central America and the Caribbean. OAS: Office of Legal Cooperation. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/gavigane.html#3>>.

GIRARD, Philippe (2004) *Clinton in Haiti: The 1994 U.S. Invasion of Haiti*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

GILLS, Barry e ROCAMORA, Joel (1992) "Low Intensity Democracy". *Third World Quarterly*. Londres, 13:3, 501-523.

GINIFER, Jeremy; BOURNE, Mike; GREENE, Owen (2004) "Considering Armed Violence in the Post-Conflict Transition: DDR and Small Arms and Light Weapons Reduction Initiatives". Centre for International Cooperation and Security. Disponível em <<https://bradscholars.brad.ac.uk>>. Acesso em: 02 de ago. 2015.

GRIFFITHS, John (1986). "What is Legal Pluralism?". *Journal of Legal Pluralism*, 24.

HALLWARD, Peter (2004) "Option Zero in Haiti". *New Left Review*, 27.

HÄNGGI, Heiner (2004) "Conceptualising Security Sector Reforma and Reconstruction". *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, 6.

HANSEN, Anikka (2008) "Local Ownership in Peace Operations". In: DONAIS, Timothy (Ed.) *Local Ownership and Security Sector Reform*. Londres: Lit Verlag.

_____. (2011) "Policing the Peace: The Rise of United Nations Formed Police

Units”. *Center for International Peace Operations: Policy Briefing*, Berlim, mai. 2011.

HATTO, Ronald (2013) “From Peacekeeping to Peacebuilding: the Evolution of the Role of the United Nations in Peace Operations”. *International Review of the Red Cross*, 95, 495-515.

HEATHERSHAW, John e LAMBACH, Daniel (2008). “Introduction: Post-Conflict Spaces and Approaches to Statebuilding”. *Journal of Intervention and Statebuilding*. Londres, 2:3, 269-289.

HELENO, Augusto (2006). “O Brasil e a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)”. Palestra proferida no Memorial da América Latina no dia 11/09/2006. Áudio disponível em: <<http://www.memorial.org.br/2006/09/curso-gratuito-debate-seguranca-e-defesa-nacional-na-america-latina/>>.

HIRST, Mônica (2007a) “South American Intervention in Haiti”. *FRIDE Comment*.

_____. (2007b) “A Intervenção Sul-Americana no Haiti”. *Observatório Político Sul-Americano*. Análise de Conjuntura n.6.

_____. (2014) “O Brasil Emergentes e os Desafios da Governança Global: a Paz Liberal em Questão”. IPEA. Texto para Discussão 1986.

HUMAN RIGHTS WATCH (1997) The Human Rights Record of the Haitian National Police. Disponível em: <<https://www.hrw.org/reports/1997/haiti/>>. Acessado em 20 fev. 2016.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2008) Reforming Haiti’s Security Sector. Latin America/Caribbean Report nº 28. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/028-reforming-haitis-security-sector.aspx>>. Acessado em: 15 set. 2015.

IRIN NEWS (2005) “US hires private company to train 4,000-man army”. Irin News, 15/02/2005. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/news/2005/02/15/us-hires-private-company-train-4000-man-army>>. Acessado em: 20 fev. 2016.

ISTURIZ, Fernando (2006) “Military Forces Training for Post-Conflict Peacebuilding Operations”. In: SCHNABEL, Albrecht e EHRHART, Hans-Georg (Ed.) *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. Nova Iorque: United Nations University Press.

IVES, Kim e HERZ, Ansel (2011) “Wikileaks Haiti: The Aristide Files”. *The Nation*, 5/08/2011. Disponível em: <<http://www.thenation.com/article/wikileaks-haiti-aristide-files/>>

JUSTAERT, Arnout e KEUKELEIRE, Stephen (2010) “The EU’s Security Sector Reform Policies in the Democratic Republic of Congo”. In: VANHOONACKER, Sophie; DIJKSTRA, Hylke e MAURER, Heidi (Eds.) *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defense Policy*. European Integration

online Papers, 1:14.

KELLER, Dennis (2010) "U.S. Military Forces and Police Assistance in Stability Operations: The Least-Worst Option to Fill the U.S. Capacity Gap". Peacekeeping and Stability Operation Institute. U.S. Army War College.

KNIGHT, Mark e ÖZERDEM, Alpaslan (2004) "Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace". *Journal of Peace Research*, Londres, 41: 499.

KOHL, Christoph (2014) "Os Desafios da Reforma do Setor de Segurança na República da Guiné-Bissau". In: AGUILAR, Sérgio (Org.) *Reforma do Setor de Segurança: Teoria, Prática, Crítica*. São Paulo: Porto de Idéias.

KOLBE, Athena (2013) Revisiting Haiti's Gangs and Organized Violence. *HASOW Discussion Paper 4*.

KOLBE, Athena e MUGGAH, Robert (2013) "Haiti's gangs could be a force for good". *Ottawa Citizen*, 04/06/2014.

KUZMAROV, Jeremy (2009) "Modernizing Repression: Police Training, Political Violence, and Nation-Building in the "American Century". *Diplomatic History*. Malden, 33:2.

KYED, Helene (2011) "Legal Pluralism and International Development Interventions". *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. Fredericton, 63.

LAWRANCE, Michael (2012) "Towards a Non-State Security Sector Reform Strategy". SSR Issue Paper no. 8. The Centre for International Governance Innovation. Disponível em <<https://www.cigionline.org>>.

LIDÉN, Kristoffer (2009) "Building Peace between Global and Local Politics: The Cosmopolitical Ethics of Liberal Peacebuilding". *International Peacekeeping*, Londres, 16:5, 616-634.

MAC GINTY, Roger (2008) "Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace". *Cooperation and Conflict*, 43:2, 139-163.

MACKAY, Andrew; SEDRA, Mark e BURT, Geoff (2011) "Security Sector Reform (SSR) in Insecure Environments: Learning from Afghanistan". *Journal of Security Sector Management*, Shrivenham, 8:3.

MALONE, David (1997) "Haiti and the international community: A case study". *Survival: Global Politics and Strategy*, Londres, 39: 2, 126-146.

MARTEN, Kimberly (2004) *Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past*. Nova Iorque: Columbia University Press.

MATIJASCIC, Vanessa (2002) "As Interferências Externas e a Manutenção da Ordem Pública no Haiti". *Revista História e Cultura*. Franca, 1:1, 119-146.

MARTIN, Alex e WILSON, Peter (2010) "The Role of the Private Sector in Security Sector Reform". In: SEDRA, Mark (Ed.) *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

MESSARI, Nizar e NOGUEIRA, João (2005) *Teorias das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier.

MENDELSON-FORMAN, Johanna (2006) "Security Sector Reform in Haiti". *International Peacekeeping*, 13:1, 14-27.

MOBEKK, Eirin (2001) "International Involvement in Restructuring and Creating Security Forces: The Case of Haiti". *Small Wars & Insurgencies*. Londres, 12:3, 97-114.

MOBEKK, Eirin (2008) "Minustah and the Need for a Context-Specific Strategy: The Case of Haiti". In: HÄNGGI, Heiner e SCHERRER, Vicenza. *Security Sector Reform and UN Integrated Missions: Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo*. Genebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

_____. (2010) "Security Sector Reform and the Challenges of Ownership". In: SEDRA, Mark (Ed.) *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

MOE, Louise (2011). "Hybrid and 'Everyday' Political Ordering: Constructing and Contesting Legitimacy in Somaliland". *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 63, 143-177.

MORTON, Alice (1997) Haiti: NGO Sector Study. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/12/01/000310607_20061201113122/Rendered/PDF/380160vol02.pdf>. Acesso em 2 de out. 2015.

MUGGAH, Robert (2005) "Securing Haiti's Transition: Reviewing Human Insecurity and the Prospects for Disarmament, Demobilization and Reintegration". Genebra: Small Arms Survey.

_____. (2007) "Great Expectations: (Dis)integrated DDR in Sudan and Haiti". *Humanitarian Exchange Magazine*, 40.

_____. (2010) "The effects of stabilisation on humanitarian action in Haiti". *Disasters*. Oxford, 34:3, 444-463.

MUGGAH, Robert e BATCHELOR, Peter. "Development Held Hostage: Assessing the Effects of Small Arms on Human Development: A Preliminary Study of the Socio-Economic Impacts and Development Linkages of Small Arms Proliferation, Availability and Use". Nova Iorque: United Nations Development Programme.

MUSTAFA, Tahani (2015) "Insecurity through Security Sector Reform". *Ethnopolitics Papers*. Belfast, 36.

NAIRN, Allan (1996) "Haiti under the gun", *The Nation*, 08-15/01/1996. Disponível em: http://www.thirdworldtraveler.com/Global_Secrets_Lies/HaitiJan96_Nairn.html>

NEIBURG, Federico; NICAISE, NATACHA e BRAUM, Pedro (2011) "Lideranças em Bel Air". Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Núcleo de Pesquisas em Cultura e Economia. Museu Nacional UFRJ. Disponível em: <http://www.nucec.net/uploads/2/7/2/8/27281669/lideranas_pt.pdf>.

NETO, Sérgio e SOUSA, Davis (2010) "A Tropa de Elite da Polícia Nacional do Haiti". *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO*. Rio de Janeiro, 5:15.

NEWMAN, Edward; PARIS, Roland e RICHMOND, Oliver (2009) "Introduction". In: NEWMAN, Edward et al. *New perspectives on liberal peacebuilding*. Tóquio, Nova Iorque, Paris: United Nations University Press.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2008) Informe Anual de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Capítulo IV: Haiti. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4.Haiti.sp.htm>>. Acesso em: 3 de ago. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1992) An Agenda For Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Disponível em <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 3 de ago. 2015.

_____. (1993) Resolution 841. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/scres/1993/scres93.htm>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1994) Resolution 940. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/scres/1994/scres94.htm>>.

_____. (1995) Report of the Secretary-General on the Question Concerning Haiti (S/1995/46) Disponível em <http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/1995.shtml>. Acesso em: 3 de ago. 2015.

_____. (2000) The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration. Report of the Secretary-General. Disponível em <<http://www.securitycouncilreport.org/>>. Acesso em: 3 de ago. 2015.

_____. (2004a) A More Secure World: Our Share Responsibility. Relatório do Painel de Ameaças, Desafios e Mudança. Disponível em <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>

_____. (2004b) Resolution 1542. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2004/sc8083.doc.htm>>.

_____. (2004c) Resolution 1529. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2004/sc8083.doc.htm>>.

_____. (2008) United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. Disponível em <www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf>. Acesso em: 3 de ago. 2015.

_____. (2010) Second Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) Practices in Peace Operations. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents>>.

_____. (2013) List of Peacekeeping Operations 1948-2013. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acessado em: 18 de ago. 2015.

_____. (2014a). Security Council Resolution 2151 on Security Sector Reform. Disponível em: <<https://unssr.unlb.org/Resources/UNDocuments/tabid/255/SMID/498/ItemId/124/Default.aspx>>. Acessado em: 18 de ago. 2015.

_____. (2014b) Gravações da 7161ª reunião do Conselho de Segurança da ONU. Disponível em <www.securitycouncilreport.or>. Acessado em: 5 de out. 2015.

OCDE-DAC (2005) DAC Guidelines: SSR and Governance. Disponível em <<http://www.oecd.org/dac/governance-peace/>>. Acesso em 4 de ago. 2015.

OCDE-DAC (2007) Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Disponível em <<http://www.oecd.org/dac/governance-peace/>>. Acesso em 4 de ago. 2015.

PARIS, Roland (1997) "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism". *International Security*, 22:2, 54-89.

_____. (2002) "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'". *Review of International Studies*, 28, 637-656.

_____. (2004) *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

PARIS, Roland e SISK, Timothy (2009) *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. Londres: Routledge.

PEIRCE, Jennifer (2007) "Protection for whom? Stabilization and Coercive Rule in Haiti". *Paterson Review*, 8.

PINA, Kevin (2006) "Kevin Pina interviews the most-wanted man in Haiti: Amaral Duclona". *Haiti Information Project*, 1/02/2006. Disponível em: <http://haitiaction.net/News/HIP/2_1_6/2_1_6.html>.

PINTO, Daniel (2015) "O Projeto de Cooperação do Fundo IBAS no Haiti (2006-2011): Lições para a Política Externa Brasileira". *Cadernos de Política Exterior*. Brasília, 1:1.

PUGH, Michael (2004) "Peacekeeping and critical theory". *International Peacekeeping*, Londres, 11:1, 39-58.

_____. (2005) "The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective". *International Journal of Peace Studies*, 10:2, 23-42.

_____. (2011) "Local Agency and Political Economies of Peacebuilding". *Studies in Ethnicity and Nationalism*: 11:02, 308-320.

PUGH, Michael; COOPER, Neil; TURNER, Mandy (Eds.) (2008) *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

PUREZA, José (2011a) "Humanitarismo e despolitização da dominação". In: I Congresso Internacional do OBSERVARE: As tendências internacionais e a posição de Portugal, 2011, Universidade Autónoma de Lisboa, Ata.

_____. (2011b) "O desafio crítico dos estudos para a paz". *Relações Internacionais*, Lisboa, 32: 2011, 05-22.

_____. (2012) "As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia". *Carta Internacional*, vol. 7, n. 1, jan.-jun. 2012, 3-19.

REES, Edward. (2006) "Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: Improvisation and Confusion from the Field". Nova Iorque: Department of Peacekeeping Operations, United Nations.

REICH, Hannah (2006). "Local Ownership in Conflict Transformation Projects: Partnership, Participation or Patronage?" Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 27.

REYCHLER, Luc e PAFFENHOLZ, Thania (2001) *Peacebuilding: A Field Guide*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

RICHMOND, Oliver (2004) "UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus". *International Peacekeeping*, Londres, 11:1, 83-101.

_____. (Ed.) (2010) *Peacebuilding: critical developments and approaches*. Londres: Palgrave Macmillan.

_____. (2012) "Para além da posse local na arquitetura do peacebuilding internacional". In: NASSER, Reginaldo (Org.) *O Silêncio das Missões de Paz*. São Paulo: Educ.

_____. (2014) *Failed Statebuilding: Intervention and the dynamics of peace formation*. Londres: Yale University Press.

ROBINSON, William (1996) *Promoting polyarchy: Globalization, US intervention, and hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCHNABEL, Albrecht e EHRHART, Hans-Georg (2005) "Post-Conflict Societies and

the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform". In: SCHNABEL, Albrecht e EHRHART, Hans-Georg (Ed.) *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. Nova Iorque: United Nations University Press.

SCHUBERTH, Moritz (2015) A transformation from political to criminal violence? Politics, organised crime and the shifting functions of Haiti's urban armed groups. *Conflict, Security & Development*. Londres, 15:2, 169-196.

SCHULLER, Mark (2012) *Killing With Kindness: Haiti, International Aid and NGOs*. Londres: Rutgers University Press.

SKOLNIK, Sam (1999) "Separating Cops, Spies: Ex-DOJ Official Claims Bid to Keep CIA Out of Police Training Program Cost Her a Job". *Legal Times*, 1/03/1999.

Disponível em:

<http://www.haitiinformationproject.net/page6/index.php?id=2207764381211077775>

SEDRA, Mark (2010) "Introduction: the future of security sector reform" In: SEDRA, Mark (Ed.) *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation.

_____. (2014) "Reforma do Setor de Segurança em Países Afetados por Conflitos: a necessidade de uma abordagem de segunda geração". In: AGUILAR, Sérgio (Org.) *Reforma do Setor de Segurança: Teoria, Prática e Crítica*. São Paulo: Porto de Idéias.

SEITENFUS, Ricardo (2007) "Le Brésil au chevet d'Haiti: Nouvel Acteur Pour Crise Atypique". *Alternatives Internationales*. Paris: CERI Sciences Po.

_____. (2014) *Haiti: Dilemas e Fracassos Internacionais*. Ijuí: Editora Unijuí.

SHAMSIE, Yasmine (2004) "'Low-Intensity' Democracy in Haiti: The OAS Contribution". *Third World Quarterly*. Londres, 25:6, 1097-1115.

SOGGE, David (2012) "Política internacional e Angola pós-guerra: empoderamento, subordinação ou evasão?" In: NASSER, Reginaldo (Org.) *O Silêncio das Missões de Paz*. São Paulo: Educ.

SPRAGUE, Jeb (2012) *Paramilitarism and the Assault on Democracy in Haiti*. Nova Iorque: Monthly Review Press

STAMNES, Eli (2010) "Values, Context and Hybridity: How Can the Insights from the Liberal Peace Critique Literature be Brought to Bear on the Practices of the UM Peacebuilding Architecture?". NUPI Working Paper. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

STAVRIANAKIS (2011) "Small Arms Control and the Reproduction of Imperial Relations". *Contemporary Security Policy*, 32:1.

TAMANAH, Brian (2007) "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global". *Sydney Law Review*. Sydney, 30:375.

The Economist (2007) *Taking on the Gangs: Security in Haiti starts to improve*. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/9718607>>.

TROUILLOT, Michel-Rolph (1990) *Haiti: State Against Nation: The Origins and Legacy of Duvalierism*. Nova Iorque: Monthly Review Press.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (2006) "USAID Field Report Haiti Jan-Mar 2006". Relatório.

VOORHOEVE, Joris (2007) *From War to the Rule of Law*. Amsterdã: Amsterdam University Press.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (1998) *Themes and Debates in Public Security Reform A Manual for Civil Society: Police Training*. Disponível em: <<http://www.wola.org>>.

WEBER, Max (2010) *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix.

WEINER, Tim (1993) "CIA Formed Haitian Unit Later Tied to Narcotics Trade", *The New York Times*, 14/11/1993. Acessado em: <http://www.nytimes.com/1993/11/14/world/cia-formed-haitian-unit-later-tied-to-narcotics-trade.html>.

WELSH, Jennifer (2008) "The Security Council and Humanitarian Intervention". In: LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH, Jennifer e ZAUM, Dominik. *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press.

WEST'S ENCYCLOPEDIA OF AMERICAN LAW (2008) Rule of Law, the (n.d.). Disponível em: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Rule+of+Law%2c+the>.

WHITNEY, Kathleen (1996) "SIN, FRAPH and the CIA: US Covert Action in Haiti". *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, 3:303.

WIKILEAKS (2008) "Why we need continuing Minustah presence in Haiti". Telegrama diplomático da embaixada dos EUA no Haiti para países membros da Minustah. Disponível em: <https://wikileaks.org/plusd/cables/08PORTAUPRINCE1381_a.html>

WILLIAMS, Carol (2008) "Haiti's food crisis rooted in rice", *Seattle Times*, 15/05/2008. Disponível em: <<http://www.seattletimes.com/nation-world/haitis-food-crisis-rooted-in-rice/>>.