

OS PADRÕES DE POLÍCIA CIVIL NO QUADRO DE REFERÊNCIA NORMATIVO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: O CASO DO HAITI

Raquel Melo

Introdução

O presente artigo tem como propósito discutir o papel do Secretariado-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) no processo de institucionalização do componente de polícia civil das operações de paz – a CivPol – em operações multidimensionais que atuam na estabilização e reconstrução de Estados pós-conflito. O gradual aumento da importância da CivPol levou o Secretariado-Geral a desempenhar esforços voltados para o desenvolvimento de padrões de referência. Entretanto, na prática, a aplicação desses padrões tem se mostrado difícil, o que também será discutido, com base no estudo do caso do Haiti.

O Haiti é um exemplo emblemático dos problemas e dificuldades geradas na reconstrução de instituições domésticas em Estados falidos e fragilizados por conflitos internos, especialmente quando à frente dessa reconstrução estão atores externos, como a ONU. No Haiti, o primeiro mandato da CivPol se deu no marco da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), estabelecida em 1993.

Não obstante, depois de mais de uma década e outras quatro operações que se seguiram à primeira, uma ainda em atividade, todas com mandatos de reforma policial, o Haiti continua enfrentando problemas no setor de segurança. Por isso a escolha deste caso para desenvolver a discussão aqui proposta, que está dividida em quatro partes. A primeira faz uma articulação entre o problema dos Estados falidos e colapsados, especialmente para a segurança interna e internacional, a eclosão de conflitos intra-estatais e o surgimento das operações de paz multidimensionais no pós-Guerra Fria. A segunda discute as funções e o processo de institucionalização da CivPol, com

foco no papel do Secretariado-Geral da ONU no desenvolvimento de padrões de referência para orientar as atividades desse componente. Na terceira parte, passa-se ao caso do Haiti. Começando com uma contextualização histórica, examina-se as origens e o desenrolar da atuação da ONU no país. Finalmente, a quarta parte do artigo contém um balanço dessa atuação, apontando os principais problemas e possíveis explicações para o relativo fracasso da CivPol em garantir um ambiente doméstico seguro e, especialmente, em criar um corpo de polícia civil que efetivamente funcionasse dentro dos padrões internacionais de referência adotados pela ONU.

1. Estados falidos/colapsados, conflitos intra-estatais e operações de paz

Durante a Guerra Fria, a maioria das operações de paz eram formadas por tropas militares, comumente instaladas em áreas fronteiriças, para monitorar cessar-fogo entre Estados soberanos cujas instituições internas encontravam-se, normalmente, em pleno funcionamento. Assim, pouca ou nenhuma necessidade havia da presença de um componente de polícia civil da ONU para manter a ordem no âmbito doméstico. Até 1989, apenas três operações de paz – Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, 1960), Força das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP, 1964) e Missão das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental (UNTEA, 1962) – incorporaram componentes de polícia civil.

De um modo geral, as primeiras operações de polícia civil estavam restritas às atividades de observação e relato. A CivPol não tinha capacidade de intervenção, restringindo os seus monitores a aconselhar e relatar casos de violação de direitos humanos aos seus superiores: o Representante Especial da ONU, o chefe da missão ou o comandante da força (Hansen, 2002: 16). O fim da Guerra Fria marcou uma nova era para a CivPol. Uma das tendências comumente reconhecidas nesse novo cenário mundial foi a diminuição do risco de conflitos armados entre grandes potências, ao mesmo tempo em que se verificou um aumento no número total de conflitos armados, particularmente aqueles de caráter intra-estatal. Associado a isso, observava-se um aumento significativo na proporção do número de mortes de civis relacionadas a guerras, passando de uma média de 50% desde o

século XVIII, para 73% na década de 70, até se aproximar dos 90%, em 1990 (Fetherston, 1994: 20).

Genericamente, os conflitos intra-estatais ocorrem devido a uma combinação de vários fatores.¹ É certo que a erupção da violência armada pode ser desencadeada por um acontecimento ou fator imediato mas, para que isso ocorra, algumas pré-condições devem estar presentes. Entre as causas mais citadas de conflitos intra-estatais estão a insegurança, a desigualdade, os incentivos privados e as percepções de grupos domésticos (Gardner, 2002: 18-21).²

A insegurança interna pode ser o prelúdio de um colapso estatal, estando associada à fragilidade das instituições domésticas, à falência de mecanismos de resolução de conflitos e a crises de legitimidade do Estado. Pode também resultar do colapso do governo ou da inabilidade do Estado para proteger todos os grupos de cidadãos no seu território, manifestando-se sob a forma de um dilema de segurança.³ Isso ocorre quando grupos domésticos tentam aumentar a sua própria segurança, aumentando a desconfiança recíproca, o que resulta numa espiral de hostilidade que pode levar à confrontação armada.

As desigualdades em uma sociedade podem se dar de várias formas, isto é, em termos de participação política, renda, educação e situação social. Embora isoladamente a desigualdade não seja suficiente para causar conflitos, em conjunto, alimenta ressentimentos capazes de desencadear a mobilização popular. Em sociedades multiétnicas, as percepções dos atores domésticos podem ser fatores agravantes quando as desigualdades existentes forem vistas como resultado de uma política de governo discriminatória, praticada com base em critérios de raça ou religião. Aliadas à insegurança e à influência de líderes, essas percepções podem levar à polarização e ao conflito entre grupos.⁴

Movidos por incentivos privados – aquisição de poder ou sua manutenção, além de ganhos econômicos em função da sua posição –, certos líderes políticos usam as desigualdades e as diferenças religiosas ou étnicas para construir sua base de apoio, criando ou reforçando a identidade de um grupo em detrimento de outros. Para esses líderes, o controle estatal é adquirido ou mantido pela força e, por isso, incitam os seus seguidores à violência, levando-os ao conflito com outros grupos.

O recrutamento de seguidores é facilitado em lugares onde há poucas oportunidades de trabalho e obtenção de renda para a população masculina jovem (*idem*: 20).

Diferentes combinações dos fatores acima descritos ocorrem, freqüentemente, nos chamados Estados falidos ou colapsados.⁵ De acordo com Milliken e Krause (2002), os Estados falidos são aqueles incapazes de prover suas funções básicas, isto é, segurança, ordem pública, representação legítima e bem-estar aos seus cidadãos. Já o colapso estatal implica uma desintegração das instituições domésticas. Nos Estados falidos, essas instituições, apesar de fracas, continuam a funcionar, mesmo que de forma ineficaz.⁶ Segundo as autoras, os casos avançados de Estados colapsados, que envolvem a extrema desintegração da autoridade pública e a guerra civil, são relativamente raros em comparação ao número de Estados falidos.

De acordo com Call e Barnett, a prevalência de conflitos internos armados e o crescente interesse do Ocidente “em salvar” os Estados falidos significou a emergência de um renovado interesse pelas bases domésticas da segurança internacional (Holm e Eide, 2000: 47). No pós-Guerra Fria, a articulação entre segurança e direitos humanos teve impacto no modo como a comunidade internacional passou a lidar com o problema dos Estados falidos ou colapsados, constantemente relacionados ao aumento e à difusão do sofrimento humano.

Com efeito, os conflitos intra-estatais freqüentemente deixam um legado de violações massivas de direitos humanos, infligidas à população civil pelos combatentes. Dentre as piores ofensas estão aquelas classificadas pelo regime internacional de direitos humanos e pelo direito humanitário internacional como crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio (Kritz, 2001). Acrescente-se que mesmo nos cenários pós-conflito, a prática de abusos tende a persistir sob a forma de assassinatos por vingança contra crimes praticados durante o conflito, limpeza étnica invertida, entre outras. De modo geral, a sociedade vive num clima de desconfiança dos indivíduos entre si e destes em relação às instituições domésticas, que se encontram normalmente marcadas pela ampla corrupção e ineficiência, estando, muitas vezes, com a sua estrutura parcial ou totalmente destruídas.

Há, ainda, as conseqüências transnacionais geradas por Estados com conflitos intra-estatais, dentre as quais a instabilidade regional (devido aos

grandes fluxos de refugiados para os países vizinhos), o terrorismo e o crime organizado internacional. Assim, esses Estados passaram a ser vistos não só como o “pesadelo hobbesiano” da população local, mas como uma fonte de insegurança e instabilidade para a ordem internacional (Milliken e Krause, 2002: 764). Daí a crescente preocupação da comunidade internacional com os conflitos intra-estatais e o desenvolvimento de mecanismos para a sua efetiva resolução. A reconstrução dos Estados que foram palco de guerras internas é considerada fundamental porque sem o tratamento devido dos problemas mencionados, pelas partes e pelos atores internacionais, e sem que medidas sejam tomadas para a sua resolução, a mera cessação do conflito significaria, apenas, uma suspensão temporária da violência, enquanto suas causas potenciais permaneceriam intactas, prontas para dar vazão a uma nova crise.

Essa visão aumentou a preocupação dos líderes estatais ocidentais com a construção de instituições e sistemas democráticos domésticos em Estados recém-saídos de conflitos internos, de modo a fornecer bases mais firmes para uma idéia mais completa de segurança, isto é, para além das questões de balança de poder (Holm e Eide, 2000: 47). Dessa forma, a reconstrução de Estados visa à consolidação da paz pós-conflito e à efetiva observância dos direitos humanos pela sociedade doméstica, o que requer um método integrado de atuação, que abranja aspectos de segurança pública, necessidades humanitárias imediatas, reabilitação e reconstrução, bem como a reconciliação nacional e governança.

Surgiram, assim, as chamadas operações de paz de segunda geração, de natureza multidimensional, tanto em termos de composição como de funções, voltadas para a resolução de conflitos intra-estatais. Nelas, a presença de um componente de polícia civil internacional é, portanto, não só justificável, mas fundamental, especialmente quando se trata de monitorar as agências de segurança locais (corpos de polícia), constantemente apontadas como violadoras de direitos humanos.

2. A polícia civil em operações de paz

Em termos gerais, pode-se dizer que o sistema de segurança de um Estado engloba duas faces de uma mesma moeda.⁷ Numa delas está a

polícia, cuja função primordial é a manutenção da lei e da ordem dentro de um determinado território; na outra estão as forças armadas, encarregadas da segurança externa, ou seja, da defesa do território nacional.

Em Estados conturbados por conflitos internos, são comuns situações em que a distinção entre os papéis das forças policial e militar é turva, especialmente devido ao exercício de funções de segurança interna por esta última. Nesses casos, muitas vezes, tanto a polícia como o corpo militar nacional encontram-se a serviço de um determinado regime no poder, em detrimento de funcionarem como instrumentos do Estado e, portanto, a serviço da população.

Desse modo, as agências de segurança locais são freqüentemente apontadas como violadoras dos direitos humanos, servindo como instrumento de repressão ao invés de proteção da população civil. Além da prática sistemática de abusos, outros problemas comumente identificados no setor de segurança em Estados mergulhados ou recém-saídos de conflitos internos são a existência de oposição armada e de forças paramilitares, a excessiva abundância de armas de pequeno porte, a falta de transparência das autoridades de segurança em relação às autoridades civis e à população local e a ausência do Estado de direito, impossibilitando, na prática, a manutenção da lei e da ordem no ambiente doméstico.

Nesses cenários, o CivPol tem uma importância central na manutenção e consolidação da paz. O reconhecimento disso se reflete no grande número de missões com mandatos de polícia civil – pelo menos 34 das 38 operações de paz multidimensionais autorizadas de 1989 a 2006 (Melo, 2006).

Funções da CivPol

As funções da CivPol se dividem em atividades ligadas à **manutenção da paz (peacekeeping)** e aquelas relacionadas à **construção da paz pós-conflito (peacebuilding)** (Call e Barnett, 2000: 54). Na manutenção da paz estão incluídas tarefas de monitoramento e a assistência das forças policiais na manutenção da ordem interna e na garantia de execução de funções judiciais e penais básicas. Essas tarefas têm como principais objetivos preencher lacunas na segurança pública durante a fase transitória, antes que os acordos sobre segurança e sobre o setor judicial celebrados entre as partes possam se tornar completamente operacionais. As atividades de

monitoramento estão incluídas praticamente em todos os mandatos da CivPol (23 dos 34 estabelecidos entre 1989 e 2005).

A construção da paz pós-conflito se desenvolve no campo institucional e está centrada na reforma e treinamento da polícia local, muitas vezes envolvendo a criação de um novo corpo de polícia civil nacional. Tais atividades estão voltadas para objetivos de longo prazo e requerem não somente um contingente de bons policiais, mas também de peritos em construção institucional, ou seja, uma polícia com experiência em ensino, estabelecimento de academias de treinamento policial, assim como organização e reestruturação de corpos de polícia civil (Call e Barnett, 2000: 54).

Em termos de autoridade, a CivPol pode desempenhar basicamente dois papéis em campo: o de polícia ostensiva (*executive police*) e o de polícia não ostensiva. A polícia não ostensiva monitora e treina a polícia local. O mandato de polícia ostensiva dá competência à CivPol para efetivamente impor a lei e a ordem nas localidades onde atua – caso das operações no Kosovo e no Timor Leste (Hansen, 2002: 10). O papel que a CivPol desempenhará em cada operação de paz depende do mandato conferido pelo Conselho de Segurança, o qual é normalmente elaborado de acordo com as informações obtidas sobre as condições em campo – existência ou não de uma polícia local, por exemplo – e com as considerações políticas levantadas pelos governos que participam da missão (contribuintes) (Hansen, 2002: 29).

Freqüentemente, as resoluções do Conselho de Segurança que autorizam a realização de uma operação de paz adotam, de forma parcial ou integral, as recomendações do Secretário-Geral que se baseiam, por sua vez, em relatório circunstancial preparado pelo Secretariado-Geral. Esse relatório contém, muitas vezes, um planejamento detalhado sobre a estrutura e as funções recomendadas para a CivPol, elaborado quase sempre pela Divisão de Polícia Civil do Departamento de Operações de Paz.

3. Institucionalização da polícia civil em operações de paz

Quando a primeira operação de paz de segunda geração foi autorizada pelo Conselho de Segurança, em 1989, e um componente de polícia civil

foi designado para monitorar a polícia local, tudo que a ONU possuía era a experiência com as raras e excepcionais missões que haviam contado com contingentes policiais durante a Guerra Fria. Ainda não havia, no âmbito do Secretariado-Geral, sequer um espaço institucional próprio para as operações de paz.⁸

Esforços nesse sentido começaram a ser empreendidos de forma mais sistemática a partir de 1992, mesmo ano em que o então Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali, lançou o documento “Uma Agenda para a Paz” (ONU, 1992b), marco institucional das operações de paz multidimensionais. Naquele ano, como parte de uma grande reforma na estrutura da ONU, foi criado o Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations*, DPKO)⁹ e, em 1993, uma Unidade de Polícia Civil foi instalada no interior do DPKO. Desde então, a CivPol vem passando por uma significativa evolução em termos do seu espaço institucional dentro do Secretariado e principalmente do desenvolvimento e sistematização de orientações normativas específicas para esse componente. Entre essas orientações, destacam-se os padrões internacionais de respeito aos direitos humanos, já utilizados pela CivPol como parâmetro para as atividades de monitoramento e avaliação da performance da polícia local desde as primeiras operações de paz multidimensionais.

A partir de 1994, os componentes de polícia civil passaram a contar com diversos manuais, além de relatórios contendo princípios e orientações gerais produzidos pelo Secretariado-Geral, inspirados na experiência das operações de paz em campo. Dentre eles, merecem destaque o Relatório Brahimi (ONU, 2000a), o guia “Princípios e Orientações para a Polícia Civil das Nações Unidas” (ONU, 2000b) e o “Manual das Operações de Paz Multidimensionais das Nações Unidas” (ONU, 2003).

Um grande passo rumo à institucionalização de padrões de referência para a CivPol foi dado com a elaboração do Relatório Brahimi. O Relatório marca a consolidação de uma nova tendência das operações de paz de enfatizar o papel e as funções da polícia civil como parte de um método integrado para o estabelecimento do Estado de direito¹⁰. De fato, as recomendações do Relatório parecem refletir a preocupação dos peritos com os problemas gerados pelo emprego da CivPol sem o acompanhamento de medidas adicionais que caracterizassem um esforço para reformar,

também, outras instituições do Estado de direito, igualmente fundamentais ao restabelecimento da lei e da ordem locais, em especial, os sistemas judiciário e penitenciário.

Exemplo disso é a recomendação acerca do estabelecimento, no DPKO, de uma unidade formada por peritos em direito criminal que prestam consultoria à CivPol sobre as estruturas judiciais locais, as leis criminais, os códigos e procedimentos em vigor, bem como as questões gerais sobre o Estado de direito. A recomendação se materializou com a criação da *Criminal Law and Judicial Advisory Unit* (CJLAU). Fica claro, portanto, que o poder de polícia não pode ser exercido sem o estabelecimento de um aparato legal, judicial e penal que o embase e reforce. O Relatório Brahimi sugere, ainda, mudanças na estrutura do DPKO, como separar a Unidade de Polícia Civil da Divisão Militar (onde se encontrava até 2001), alocar recursos adicionais substantivos para a Unidade de Polícia Civil e promover hierarquicamente o Consultor de Polícia Civil, oficial responsável pela Unidade de Polícia Civil. Seguindo a orientação do Relatório Brahimi, o DPKO dispõe hoje de uma divisão própria de Polícia Civil que substituiu a antiga Unidade de Polícia Civil.

Em dezembro de 2000, meses apenas depois da divulgação do Relatório Brahimi, a Divisão de Polícia Civil do DPKO lançou os “Princípios e Orientações para a Polícia Civil das Nações Unidas”. O documento foi elaborado para atender às recomendações contidas nos relatórios do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz da Assembléia Geral da ONU, os quais, entre 1998 e 2000 solicitaram ao Secretário-Geral a compilação de princípios relativos ao papel da CivPol. O Relatório de 2000 do Comitê esclareceu que tais orientações deveriam articular um amplo conjunto de políticas sobre as atividades da polícia civil nas operações de paz e ser consistentes com os princípios e propósitos das Nações Unidas, bem como com as normas de direito internacional (ONU, 2000b: Introdução). De acordo com o então consultor de polícia civil do DPKO, Halvor Harz, o Manual foi produto de extensivas consultas com representantes dos Estados membros da ONU, peritos internacionais em polícia, ex-comissários de polícia das operações de paz e a Unidade de Lições Aprendidas (*Lessons Learned Unit*)¹¹, do próprio DPKO.

A noção de imparcialidade contida neste guia da CivPol reflete o entendimento constante no Relatório Brahimi, enfatizando o cumprimento objetivo do mandato, sem favorecer injustamente nenhuma das partes. Por outro lado, o uso da força pelos oficiais da CivPol deve se dar apenas quando absolutamente necessário e somente na medida requerida para o desempenho de funções legítimas de imposição da lei, nos casos de mandato de polícia ostensiva¹². Quanto aos mandatos das operações de paz, o Manual destaca a importância de encerrarem objetivos explícitos e realistas nos quais a missão possa se focar.

Em 2003, foi lançado o “Manual para as Operações de Paz Multidimensionais da ONU”. Nele alguns princípios despontam como os pilares normativos da atuação da CivPol, não só para o desempenho das suas funções – principalmente quando se trata da polícia ostensiva – mas, principalmente, para orientar a sua atuação na assistência oferecida para a criação e treinamento de corpos de polícia locais. Os princípios consistem na obediência aos padrões internacionais de respeito aos direitos humanos e de polícia democrática, assim como no policiamento voltado para a comunidade.

De acordo com o Manual de 2003 (ONU, 2003: 85), os padrões de polícia democrática são a representatividade, a responsividade e a prestação de contas. A representatividade do corpo policial em relação à comunidade em que serve pressupõe a adoção de critérios não discriminatórios e o respeito à multietnicidade e ao equilíbrio de gênero na composição da força. A responsividade implica uma polícia que entenda e responda às necessidades e expectativas da comunidade, dentro dos parâmetros legais e de humanidade. Por fim, a polícia deve prestar contas dos seus atos à comunidade no âmbito legal, político (através das instituições democráticas do governo e dos grupos de contato envolvendo policiais e cidadãos) e econômico. Além dos padrões de polícia democrática, a noção de policiamento com base na comunidade, também enfatizado no discurso da ONU, consiste em uma abordagem policial centrada em práticas que aumentem a confiança da comunidade local na polícia e forjem relações cooperativas entre ambas (ONU, 2003: 90).

Todos esses princípios e padrões que compõem o quadro de referência das operações de paz no campo da polícia civil estão intimamente associados

ao propósito geral de estabelecimento do Estado de direito e, portanto, de um modelo de Estado democrático liberal no ambiente doméstico, com o objetivo de alcançar um nível de estabilidade e segurança pública necessários não só para reduzir as chances de reincidência do conflito interno mas igualmente para resguardar a segurança internacional.

4. A ONU no Haiti

Os problemas internos do Haiti estão em grande medida associados à sua tradição autoritária¹³ a uma história marcada pela dominação colonial e pela resistência a ela e a uma perversa relação entre estrutura econômica e sistema político. As forças armadas defendiam o país contra potências externas que se sentissem ameaçadas pela revolução negra e anti-escravista, que levou o Haiti à independência em 1804. Sob o aspecto social, desde a independência, o país polarizou-se em duas classes: a dos mulatos, privilegiada, e a maioria negra. O militarismo e a hierarquização social viabilizaram a criação e permanência de uma economia agroexportadora logo após a independência do país. A exportação de produtos agrícolas, especialmente o açúcar, era sustentada pelo sistema de “plantações”. Este requeria uma dura disciplina de trabalho, inclusive com a utilização de métodos coercitivos para aqueles ex-escravos que passaram a trabalhar nas plantações, mas cujas aspirações de se tornarem camponeses independentes iam de encontro ao modo de produção vigente e aos interesses dos líderes da revolução de recuperar a economia haitiana pós-independência pelo desenvolvimento da agroexportação. Tendo em vista a recuperação econômica do país, os governantes haitianos passaram a impor uma disciplina militar às massas recém-libertadas pela revolução. Desse modo, como afirma Fatton, ao invés de acabar com a escravidão, a revolução haitiana e sua subsequente defesa acabaram por reforçar padrões militares e um estrutura social hierárquica (2006: 16).

Além disso, o autoritarismo político no Haiti está intimamente ligado ao problema da escassez material e econômica, que faz com que o poder político seja visto internamente como um dos poucos meios de ascensão e acumulação de riqueza pessoal, especialmente para aqueles que não fazem parte da classe privilegiada. Assim, os governantes sempre se

preocuparam em repassar os seus cargos e poderes políticos aos sucessores. Nesse contexto, as forças armadas ganharam enorme peso na vida política do país.

Em 1957, com a ditadura de François Duvalier, o prestígio dos militares foi abalado pela formação dos *macoutes*, uma força paramilitar criada por Duvalier para reprimir dissidentes e controlar os militares. Após a morte do ditador, em 1971, sobe ao poder o seu filho, Jean-Claude Duvalier. Seu governo foi iniciado com uma promessa de revolução econômica e com uma incipiente liberalização política que permitiu o florescimento de uma sociedade civil organizada crescentemente ativa. Nesse período, os piores excessos dos “*macoutes*” foram contidos e as forças armadas reabilitadas (Fatton, 2006: 18).

No início da década de 80, as políticas promovidas por Jean-Claude Duvalier e os ganhos econômicos dela advindos se esgotaram. A corrupção massiva e a predação do Estado subverteram o processo de liberalização abruptamente interrompido e a repressão voltou a ser a regra no Haiti. Cresceram os protestos contra o duvalierismo, protagonizados por muitas organizações não-governamentais e pela Igreja Católica, partidária da Teologia da Libertação. O descontentamento geral com a ditadura forçou Duvalier a deixar o país em fevereiro de 1986. Em 1987, os militares abortam violentamente as eleições e, em 1988, tomam o poder.

As tensões internas e as disputas no âmbito das próprias forças armadas, além das pressões domésticas e internacionais, levam ao fim do regime militar e à realização de eleições que deram a vitória ao padre Jean-Bertrand Aristide, apoiado pelos *lavalas*, a grande maioria do povo haitiano. Aristide era um crítico da divisão de classes que marcava a sociedade haitiana e defendia a utilização de métodos extra-parlamentares de governo popular. Sua política logo foi rechaçada pelas classes dominantes e aproximadamente sete meses depois da sua posse, que se deu em fevereiro de 1991, o presidente é deposto e forçado ao exílio. Uma nova e violenta ditadura militar se instala entre 1991 e 1994, sob a liderança de Raoul Cédras. Nesse período, Aristide conseguiu manter o apoio doméstico e mobilizar a opinião pública internacional contra o governo de fato (Fatton, 2006: 19).

Foi nesse contexto que, em setembro de 1993, a ONU autorizou a primeira operação de paz para o Haiti, a UNMIH. O mandato da UNMIH

foi estabelecido em setembro de 1993, pela Resolução 867 do Conselho de Segurança e previa a assistência da ONU na modernização das forças armadas do Haiti, bem como o estabelecimento de uma nova força de polícia nacional. Entretanto, a falta de cooperação dos militares haitianos impediu o completo despacho da operação e o cumprimento do seu mandato.¹⁴ Em julho de 1994, após o fracasso de uma série de negociações entre o presidente exilado e o regime de Cédras, o Conselho de Segurança autorizou, com o consentimento de Aristide, o despacho de uma força multinacional, composta por 20 mil homens, sob o comando dos Estados Unidos, com autoridade para usar “todos os meios necessários” a fim de garantir o retorno do presidente legítimo do Haiti e assistir ao governo na manutenção da ordem pública. Depois de alcançados esses objetivos, a força multinacional deveria dar lugar à UNMIH, cujo mandato se pautava no Capítulo VI da Carta da ONU (ou seja, sem autorização para o uso da força).¹⁵

A UNMIH ocupou pacificamente o Haiti e garantiu o retorno de Aristide ao poder, em setembro de 1994. O mandato da missão foi, então, revisado pelo Conselho de Segurança, a fim de capacitá-la para dar assistência ao governo democrático no cumprimento de suas responsabilidades, particularmente com a profissionalização das forças armadas já prevista e a criação de uma força de polícia civil (Resoluções 940/1994 e 975/1995 do Conselho de Segurança). Até aquele momento, os poderes militar e policial estavam fundidos e formavam as forças armadas do Haiti, as Fad’H (Donais, 2005: 275).

Entretanto, ao assumir novamente o governo, Aristide, constrangido pela preponderante presença norte-americana no país e pelas demandas das instituições financeiras internacionais, abandonou a velha ideologia anti-capitalista, baseada na Teologia da Libertação, e passou a implementar políticas que rejeitara anteriormente (Fatton, 2006: 19). No campo da segurança, as principais mudanças realizadas por Aristide foram o desmantelamento das forças armadas, vistas pela maioria da população como um instrumento de repressão, e a criação de uma Polícia Nacional Haitiana (PNH), que emergiu como a principal instituição de segurança do país. Durante o período de transição, entre a abolição das forças armadas e a criação da PNH, a manutenção da ordem ficou a cargo de uma força de segurança pública interina formada por ex-soldados haitianos

cuidadosamente escolhidos e por nacionais refugiados que haviam retornado ao país. A força era apoiada em campo pela polícia militar norte-americana e por mais de 800 mil monitores de polícia internacional armados.

A UNMIH assumiu plenamente as suas funções em março de 1995. No que diz respeito à reforma policial, estabeleceu-se uma divisão de trabalho entre a missão da ONU e o *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP), órgão do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Ao ICITAP cabia a direção da recém-criada Academia de Polícia Haitiana, enquanto a UNMIH ficava responsável pelo monitoramento e treinamento dos oficiais em campo, complementando o trabalho realizado em sala de aula. Entre 1994 e 2001, além da UNMIH, outras três operações de paz da ONU foram estabelecidas: a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (*United Nations Support Mission in Haiti*, UNSMIH), a Missão das Nações Unidas de Transição no Haiti (*United Nations Transition Mission in Haiti*, UNTMIH) e a Missão da Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (*United Nations Civilian Police Mission*, MIPONUH), todas com mandato de reforma policial.

Analisando a atuação da CivPol no campo da construção institucional nesse período, Timothy Donais (2005: 275) argumenta que a estratégia de reforma policial focada em formar recrutas e colocá-los em ação o mais rápido possível, embora compreensível levando-se em conta as demandas de segurança pública no Haiti, prejudicou um programa de treinamento de maior alcance, assim como a ênfase no estabelecimento de uma liderança e de uma estrutura administrativa policial profissional e politicamente insuladas.

Ademais, após a entrada em funcionamento da PNH, novos desafios ficaram claros. Um deles foi a falta de coordenação entre a ICITAP e a UNMIH, o que prejudicou a coerência entre os métodos ensinados na Academia de Polícia e em campo. Para Donais, isso se deveu, em grande parte, à rotatividade dos contingentes da CivPol, conforme o sistema normalmente adotado nas operações de paz da ONU (*idem*: 276). A falta de coordenação entre os esforços bilaterais e multilaterais também se refletiu na inexistência de um plano internacional de desenvolvimento policial coerente. Ao invés disso, a assistência internacional à reforma da

polícia haitiana foi fragmentada, com uma série de projetos individuais pouco coordenados entre si e, muitas vezes, baseados em modelos de policiamento completamente diferentes (*idem*; Beer, 2004: 128).

Outro problema da assistência internacional à reforma policial até 2001 foi a falta de foco numa estratégia integrada envolvendo polícia, judiciário e sistema correcional. Na maior parte dos anos 90, a CivPol foi despachada pela ONU como um tipo de fonte autônoma de ordem pública que podia funcionar sem outros elementos do Estado de direito (Durch, Holt, Earle e Shanahan: 2003: 55). Assim, embora a PNH tenha recebido considerável atenção internacional, muito menos recursos foram destinados à reforma dos sistemas judicial e penal, que se encontravam extremamente disfuncionais e corrompidos (Donais, 2005: 276). Na verdade, essa primeira experiência no Haiti converteu-se em uma lição básica para a ONU: uma bem-sucedida reforma no campo da segurança pública requer o planejamento de método que envolva todas as áreas do setor de justiça (sistemas judiciário e penitenciário, assim como a polícia).

Enfim, merece também destaque, no plano doméstico, a decadência econômica e à resiliência dos líderes políticos haitianos em repassar o poder aos seus sucessores pacificamente. O retorno de Aristide ao poder não rompeu com a tradição política autoritária do país. É certo que em 1996, após estender sua permanência na presidência, numa tentativa de compensar o tempo no exílio, o presidente Aristide foi pressionado internacionalmente para realizar eleições democráticas e repassar o cargo, o que fez, não sem relutância, a René Préval, seu ex-primeiro-ministro, possibilitando uma transição pacífica de poder, algo inédito no país. O governo Préval, entretanto, foi marcado por disputas internas de poder, pela divisão entre os “*lavalas*” e pela política de “*doublure*” – que significava que aqueles que ocupavam os cargos públicos não eram os mesmos que governavam o país, uma vez que o poder por trás de Préval continuava sendo o de Aristide (Fetton, 2006: 20).

Assim, em finais dos anos 90, diante do aprofundamento da crise política interna, com Aristide e seus *lavalas* sendo crescentemente desafiados pela oposição, embora ainda fragmentada, a PNH se mostrou incapaz de permanecer imparcial em relação à forte polarização política do país (Donais, 2005: 277). Com o passar do tempo, uma cultura de

corrupção, ineficiência e politização instalou-se na polícia, tornando-se corriqueira a prática de indicação política para os altos cargos da corporação e os relatos de abusos politicamente motivados por autoridades policiais. Outros importantes problemas da PNH eram a erosão dos padrões do serviço policial profissional, a falta de recursos e de pessoal qualificado, a má-administração e o descrédito junto à população (ONU, Relatório, C. S/2004/300, 2004).

Vale mencionar ainda, o envolvimento da polícia com o tráfico de drogas, que emergiu como uma importante atividade no Haiti (Faton, 2006: 277). Aliado a isso, a falta de *accountability* dentro da PNH incentivava a corrupção policial. Nesse contexto, o surgimento dos *chiméres*, grupos militantes pró-Aristide que operavam com impunidade e, muitas vezes, com a colaboração da polícia, denota a falta de compromisso do governo haitiano com o Estado de direito (Donais, 2005: 277).

A decadência e a corrupção da PNH levaram à sua implosão em 2004. Naquele ano, a eclosão de um conflito armado no Haiti levou à queda do então presidente Aristide, que vencera as contestadas eleições presidenciais de 2000, numa votação que reuniu pouco mais de dez por cento dos eleitores do país. Para o Secretariado-Geral da ONU, dentre as raízes do conflito estavam as seguintes: o desmantelamento das forças armadas por Aristide, sem um plano de desmobilização, compensação financeira ou reintegração dos seus ex-oficiais; a desintegração e politização da PNH e o crescimento dos *chiméres*; o envolvimento de gangues e grupos armados com a criminalidade e o tráfico de drogas e a ausência de um Estado de direito, reforçando, assim, o clima de impunidade no ambiente doméstico. A impunidade estava, em grande parte, relacionada à existência de um judiciário disfuncional, devido não só à falta de capacidade institucional e de recursos, mas ao seu limitado alcance territorial e à corrupção endêmica dentro do sistema (ONU, Relatório, CS/2004/300).

Após a renúncia de Aristide e sua saída do Haiti, o presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, assumiu interinamente o poder e solicitou a assistência internacional em carta encaminhada à ONU, incluindo a autorização para a entrada de tropas internacionais no Estado haitiano. Dessa forma, amparada pela Resolução 1529 do Conselho de Segurança, uma Força Interina Multinacional (MIF) foi despachada para

o país. A Resolução também declarava a intenção de estabelecer uma missão de estabilização das Nações Unidas, a fim de apoiar a continuação de um processo político pacífico e constitucional e a manutenção de um ambiente seguro e estável no Haiti.¹⁶

A MINUSTAH

Agindo conforme recomendação do Secretário-Geral, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1542 de abril de 2004, estabelecendo a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*, MINUSTAH). O seu mandato incluiu

a assistência ao Governo Transitório em monitorar, reestruturar e reformar a Polícia Nacional Haitiana, de acordo com os padrões de uma polícia democrática, verificando os antecedentes de seus membros e certificando o seu pessoal, aconselhando sobre questões relativas à sua reorganização e formação, incluindo a sensibilização sobre a situação das mulheres bem como a monitoramento e formação dos policiais

É importante notar a referência expressa aos padrões de polícia democrática e à inclusão de questões de gênero, reflexo do quadro normativo das operações de paz que vem sendo institucionalizado, especialmente a partir de 2000. Já a referência a um método integrado para o setor de justiça, outro elemento do padrão referido, especialmente desde o Relatório Brahimi, aparece somente de forma genérica na Resolução 1542:

Auxiliar no restabelecimento e manutenção do Estado de direito, da segurança pública e da ordem pública no Haiti, notadamente por meio do apoio operacional à Polícia Nacional haitiana e à Guarda Costeira haitiana, e de seu reforço no plano institucional, notadamente com o restabelecimento do sistema penitenciário.

A situação dos sistemas judiciário e correcional haitianos, à época do estabelecimento da MINUSTAH, era extremamente precária (ONU, Relatório S/2004/300). O sistema judiciário encontrava-se marcado pela impunidade, descrédito e ineficiência. Durante o conflito de 2004,

quando todos os presos foram libertados, as instalações, equipamentos e arquivos penitenciários foram saqueados e destruídos. Os estabelecimentos prisionais estavam sem condições de uso e representavam um risco à saúde de presos e funcionários. Não obstante, o Relatório de 2004, que continha também recomendações sobre o tamanho, estrutura e mandato da operação de paz no Haiti, não definia o papel da ONU no restabelecimento desses sistemas, mencionando apenas que outras medidas seriam tomadas após uma avaliação mais profunda da situação. Essa também parece ter sido a orientação adotada pela na Resolução 1542, que estabeleceu o mandato da MINUSTAH.

De acordo com a Resolução 1542, a MINUSTAH incluiria pessoal civil e militar, tal como recomendado pelo Secretário-Geral em seu Relatório S/2004/300. O componente civil seria composto por um contingente policial formado por 1.622 oficiais, incluindo consultores de polícia. Em novembro de 2004, o componente da CivPol em campo era de 978 oficiais, no total. O componente civil incluiria um contingente policial na área de treinamento policial em razão da deterioração da situação dentro do Haiti, em termos de segurança, especialmente na capital do país.¹⁷ Isso levaria a CivPol dar maior atenção ao provimento de suporte operacional para a Polícia Nacional (Relatório S/2004/908). É válido notar que, no Relatório, o tema da polícia civil é o único tratado no item intitulado “Suporte ao Estado de Direito”. Isso indica uma abordagem ainda unidimensional da questão, concentrada apenas na polícia em detrimento do desenvolvimento de esforços voltados para a reforma do setor de justiça em geral. Sobre essa questão, o Relatório menciona apenas a retomada das atividades do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) no provimento de assistência técnica em tribunais de Port-au-Prince e em outras regiões. Nada é mencionado a respeito das atividades da MINUSTAH em relação ao sistema judiciário e penitenciário haitianos, no marco do fortalecimento do Estado de direito.

Uma leitura atenta dos relatórios do Secretariado-Geral da ONU sobre a MINUSTAH entre 2004 e 2006 revela, no entanto, o progressivo reconhecimento da estreita relação entre uma reforma policial bem-sucedida e a necessidade de restabelecer o judiciário e o sistema penitenciário locais. A falta de instituições fortes de Estado de direito e de profissionais

qualificados – incluindo-se a polícia, o judiciário e o sistema prisional – é, reconhecidamente, um grave e persistente problema no Haiti. De acordo com os relatórios, a independência do judiciário permanecia problemática, com o flagrante desrespeito ao curso normal da justiça e o agravamento da precariedade das prisões por causa da superlotação.

O reconhecimento da fragilidade da situação, entretanto, não se traduziu de forma imediata na prática. Apesar da intenção declarada no sentido de discutir sobre o papel da ONU na assistência à reforma no setor de justiça com as autoridades locais, os relatórios do Secretariado até o início de 2006 continuavam sem a clara definição de uma ação da MINUSTAH nos setores judicial e penitenciário. Apenas em meados de 2006, algumas iniciativas foram relatadas. Dentre elas, destacam-se o monitoramento do sistema de justiça e o treinamento fornecido pela MINUSTAH em conjunto com o PNUD e outras agências. Essas atividades tinham como objetivo sobretudo criar o esboço de uma nova legislação, reestruturar as instituições-chave, reabrir a Escola de Magistratura e profissionalizar o Ministério da Justiça. Não obstante, até dezembro de 2006, os sistemas judicial e penitenciário continuavam amplamente disfuncionais. A falta de cooperação entre a justiça criminal e a polícia agravava ainda mais a situação.

No que diz respeito à reforma policial, em meados de 2005, a MINUSTAH iniciou a assistência à PNH no desenvolvimento de um plano de reforma, com base num memorando de entendimento entre a Missão e as autoridades haitianas com vistas à profissionalização, ao desenvolvimento das habilidades técnicas e ao fortalecimento da capacidade institucional da PNH.

O Plano de Reforma da PNH, assinado pelo primeiro-ministro Jacques-Edouard Aléxis em agosto de 2006, foi o resultado de uma extensa revisão e consulta entre a polícia e os políticos haitianos, com o apoio da ONU. Está estruturado com vistas a garantir o estabelecimento de um corpo de polícia haitiano efetivo, eficiente e responsável, com base em¹⁸:

- Padrões de policiamento democrático e valores democráticos;
- Respeito aos direitos humanos;
- Abordagem imparcial e não-partidária no exercício de suas atividades;

- Repúdio à corrupção;
- Respeito e confiança da população;
- Manutenção e promoção do respeito ao Estado de direito, à segurança pública, à lei e à ordem, à segurança nacional e à estabilidade no Haiti.

O Plano revela, portanto, a influência exercida pela ONU, através da MINUSTAH, na institucionalização de um modelo de polícia nacional, com base no referencial democrático-liberal adotado no próprio quadro normativo das operações de paz. Assim, os direitos humanos e os princípios democráticos são elementos que devem servir de referência para todas as ações previstas no documento.

Isso se reflete nos critérios adotados para a operacionalização das medidas de curto, médio e longo prazo previstas no Plano, que estabelece as seguintes prioridades, em termos de reforma policial:

- (i) Aumento da tropa, recrutamento e treinamento de policiais: o próprio Plano já estabelece que a composição da PNH deve se dar com base nos critérios de equilíbrio de gênero, com iniciativas voltadas para fomentar a participação de mulheres na corporação. O respeito aos direitos humanos também se apresenta como uma condição para integrar a força.
- (ii) Gerenciamento de recursos: a adoção dos princípios democráticos pressupõe a transparência e *accountability* da polícia em relação aos gastos da corporação.
- (iii) Disciplina, inteligência e desenvolvimento de policiamento voltado para a comunidade: é um dos principais padrões de referência para a polícia. Está em perfeita consonância com os padrões democráticos e do respeito aos direitos humanos, na medida em que define a Polícia como uma instituição que deve servir a população e não ser um instrumento de repressão.

O Plano de Reforma prevê, ainda, a continuação das atividades de monitoramento e consultoria da CivPol em relação à PNH. Entretanto, o papel da MINUSTAH no âmbito da manutenção da lei e da ordem foi limitado pela falta de capacidade especializada de imposição da lei por parte da CivPol. Por isso, segundo o relatório do Secretariado de julho

de 2006, a maior contribuição desse componente se daria na área de fortalecimento institucional da PNH.

Conclusão

Pode-se dizer que a atuação das operações de paz da ONU no Haiti no campo da polícia civil tem sido constante, mas pouco eficaz, seja em termos de manutenção da ordem, seja com relação à sua capacidade para reformar e construir institucionalmente uma polícia civil. Para Timothy Donais, o fracasso da PNH se deve, em grande medida, à falta de compromisso da comunidade internacional ou à pouca atenção dispensada à relação entre esta corporação e a política haitiana. A ONU tem se concentrado em aspectos puramente técnicos, não tocando, portanto, nas raízes do problema (2005: 278).

A forma mais eficaz de despolitizar a polícia civil talvez seja a autorização de um mandato de polícia ostensiva para a CivPol, em um primeiro momento, até que se concluísse o processo de reforma da polícia local. Isso, no entanto, requer mais pessoal e recursos financeiros internacionais. Na verdade, essa questão remete a uma discussão mais ampla a respeito da adequação entre o tipo de autoridade conferida às operações de paz da ONU e as condições em campo. Michael Doyle (2001: 547) sugere que quanto mais árido o ambiente doméstico (o que pode ser determinado pelo número de partes envolvidas, o nível de coerência interna das facções domésticas e o seu grau de hostilidade), maior será a necessidade de um mandato mais vigoroso para a missão. No caso específico do Haiti, a fragilidade da segurança pública e a politização e corrupção da polícia, requereriam um mandato mais robusto.

Na reforma policial no Haiti, marcadamente no período anterior a 2004, faltou coordenação e integração entre a CivPol e os atores bilaterais em campo, no caso, ICITAP, programa para treinar pessoal em investigações criminais oferecido pelos Estados Unidos. Sob este aspecto, é importante também notar que na medida em que a formação de policiais fica a cargo de um ator particular, em uma relação bilateral, dependendo de quem seja esse ator, os princípios difundidos localmente podem não ser os mesmos da ONU, embora, de um modo geral, isso não se aplique ao caso do Haiti.

Não obstante, esses não parecem ser os únicos problemas. A alta rotatividade dos contingentes da CivPol também é uma dificuldade, uma vez que resulta na pouca familiaridade dos *peacekeepers* com as particularidades e a dinâmica locais. Além disso, o multiculturalismo na composição do componente de polícia civil da ONU prejudica, de certa forma, a padronização ou uniformização de um estilo de policiamento. Fica claro, portanto, que o treinamento policial uniformizado pré e pós despacho da CivPol, ou seja, antes e logo após chegarem ao local de destino, é essencial para o seu bom funcionamento.

Em fevereiro de 2006, após seguidos adiamentos, foram realizadas eleições gerais no Haiti, com o total apoio da ONU. René Préval foi eleito presidente, substituindo o governo provisório. Esse passo foi importante, mas não bastou para a emergência de uma polícia imparcial e despolitizada. Na verdade, a realização de eleições pode significar a legitimação da continuidade de grupos que reforçam as práticas de politização e corrupção dentro da polícia.

No caso discutido neste trabalho, a aplicação prática dos padrões de polícia civil institucionalizados no quadro de referência das operações de paz está divorciada da realidade. O problema fica patente na discrepância entre o discurso do Secretariado-Geral da ONU, incluindo os relatórios contínuos sobre a atuação da MINUSTAH, e a condução da operação em campo. A aplicação prática de um método integrado para o setor de justiça, assim como a profissionalização da polícia haitiana, tem sido, no mínimo, morosa.

Para concluir, é importante chamar atenção para o fato de que, a despeito das suas falhas, a CivPol vem passando por uma significativa institucionalização desde o início da década de 1990. Também é fundamental destacar as potencialidades do papel do Secretariado-Geral da ONU no desenvolvimento de orientações gerais para a CivPol e na reforma policial nas quais ela está engajada, bem como na solução de problemas que prejudicam o funcionamento desse componente. É necessário um esforço contínuo da burocracia onusiana visando a desenvolver a sua capacidade de converter as experiências individuais em lições e orientações gerais, bem como uniformizar o treinamento do seu pessoal.

É também fundamental incrementar os recursos humanos e financeiros dirigidos ao planejamento e operacionalização da CivPol, especialmente no âmbito do DPK). E, por fim, é preciso, ainda, um real comprometimento e interesse, não só do Secretariado-Geral, mas da ONU como um todo em torno da promoção e consolidação da paz nos Estados pós-conflito, uma vez autorizada a operação de paz. Isso requer uma disposição concreta para realizar atividades integradas que não se restrinjam ao campo policial.

*Recebido para publicação em novembro de 2007
Versão definitiva em junho de 2008*

Notas

- 1 Gardner (2002: 18-21) explica que alguns atores preferem usar o termo “sintomas”, ao invés de “causas”, cuja combinação pode levar a um tipo determinado de “doença” (conflito étnico, guerra civil).
- 2 Sobre as principais causas de conflitos internos e étnicos, vale a pena ver também Brown (2001: 209-226).
- 3 Segurança no sentido utilizado em Relações Internacionais. Ver Brown (1997:..99-101).
- 4 Sobre conflitos étnicos e a dinâmica que leva à “paranóia mútua” e ao ódio entre grupos que anteriormente conviviam pacificamente, ver Ignatieff (1998).
- 5 Para uma discussão mais detalhada sobre Estados falidos e colapsados, ver Zartman (1995), Crocker, Hampson e Aall (2001) e Clapham (2002).
- 6 Não obstante a importância conceitual da diferenciação feita por Milliken e Krause (2002) – especialmente quando se trata de considerar as respostas internacionais aos conflitos intra-estatais – na prática esta diferença pode se tornar muito tênue. Além disso, o colapso das instituições estatais implica também a falência do Estado em termos da prestação de bens públicos aos cidadãos.
- 7 Para crítica sobre a utilização indiferenciada do termo “segurança”, para se referir tanto à função militar quanto à policial, bem como os riscos para os esforços de reconstrução, ver Mani (2000).
- 8 Até então, a mediação e a negociação política dos conflitos ficavam a cargo do Escritório de Assuntos Políticos Especiais (que faz parte do Escritório Executivo do Secretário-Geral) e sob o comando de um Subsecretário. A Divisão de Operações de Campo (FOD), no Departamento de Administração e Gerenciamento, ficava encarregada do aspecto operacional das missões, incluindo questões de orçamento, apoio logístico e comunicação.
- 9 Ver Resolução da Assembléia Geral 47/71, de 14 de dezembro de 1992, especificamente o § 26. Além do DPKO, também merecem destaque dois comitês, no âmbito da Assembléia

- Geral, que lidam com questões relativas às operações de paz: o comitê especial para as operações de paz (conhecido como C-34 ou comitê dos 34) e o chamado quinto comitê, encarregado dos problemas administrativos e orçamentários da ONU. O primeiro tem como objetivo considerar linhas gerais de orientação para as operações, enquanto o segundo autoriza os orçamentos (Fetherston, 1994: 6).
- 10 Em 2004, o Secretário-Geral apresentou o seu “Relatório sobre Estado de Direito e Justiça Transitória”, contendo a seguinte definição de Estado de Direito: *It refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency* (ONU, S/2004/616: 4, § 6).
 - 11 A unidade chama-se, agora, *Best Practices Unit*. Manual disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/> Acesso em: 20 jun. 2006.
 - 12 O Manual cita como fonte das orientações dois outros documentos da ONU: o “Código de Conduta para Oficiais de Imposição da Lei” e os “Princípios Básicos da ONU sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo por Oficiais de Imposição da Lei”. O primeiro, adotado pela Assembleia Geral (Resolução 34/169) de 1979, é aplicável a todo o pessoal da CivPol. O segundo, resulta do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento dos Ofensores e foi adotado pela Assembleia Geral (Resolução 45/121), em 1990. Aplica-se particularmente quando os monitores de polícia são autorizados a portar armas de fogo.
 - 13 Segundo Robert Fatton Jr. (2006: 15), a tradição autoritária do Haiti se reflete no fato de que pouquíssimos presidentes conseguiram concluir os seus mandatos e que, desde o início da república, somente em duas ocasiões a transição de poder de um governo para o outro se deu de forma pacífica.
 - 14 De acordo com a Resolução 867, foi enviado inicialmente uma equipe avançada da UNMIH, que consistia de 53 militares e 51 policiais. Entretanto, quando um navio trazendo um contingente de 220 militares a serviço da ONU tentou atracar no Haiti, um grupo de civis armados (os chamados “*attachés*”) o impediram, ameaçando, ainda, jornalistas e diplomatas que estavam no porto para recepcionar o pessoal da ONU. Após a partida do navio, outros membros da UNMIH e de outras agências internacionais também deixaram o país. Em outubro de 1993, o Secretário-Geral da ONU levou ao Conselho de Segurança a sua preocupação com a falta de vontade das forças armadas haitianas para agir contra os “*attachés*” e facilitar o despacho e operacionalização da UNMIH. (Cf. ONU, http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihbackgr2.html#four (última visita: 29/07/08).
 - 15 Cf. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihbackgr2.html#four (última visita: 30/6/2008).
 - 16 Cf. www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/background.html (última visita: 30/6/2008).

- 17 De acordo com Relatório, a principal ameaça continuava a emanar dos vários grupos armados, alguns dos quais vinham demonstrando uma crescente disposição para confrontar o Governo Transitório.
- 18 Cf. Doc. S/2006/726 da ONU, contendo o Plano de Reforma da PNH.

Referências bibliográficas

Documentos

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (1979), RES 34/169, Resolução da Assembléia Geral.
- ____ (1990), RES 45/121, Resolução da Assembléia Geral.
- ____ (1992a), RES 47/71, Resolução da Assembléia Geral.
- ____ (1992b), “An Agenda for Peace” (<http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>; última visita: 3/3/2008).
- ____ (1993), RES 867, Resolução do Conselho de Segurança.
- ____ (1994), UN Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police, UNDOC, Vienna (<http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/BlueBook.pdf>; última visita: 3/3/2008).
- ____ (1994), RES 940, Resolução do Conselho de Segurança.
- ____ (1995), RES 975, Resolução do Conselho de Segurança.
- ____ (1995), “UN CivPol Handbook”.
- ____ (1997), “Selected Standards and Training Guidelines for UN CivPol”.
- ____ (2000a), “Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)” (http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/; última visita: 3/3/2008)
- ____ (2000b), “Civipol Principles and Guidelines”.
- ____ (2003), “Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations” (<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewprimarydoc.aspx?docid=448>; última visita: 3/3/2008).
- ____ (2004), RES 1529, Resolução do Conselho de Segurança.
- ____ (2004), RES 1542 – Resolução do Conselho de Segurança.
- ____ (2004), “Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies” (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement>; última visita: 3/3/2008).

- _____ (2004), “Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti”. UN Secretariat, New York, doc. S/2004/908, 18/11/2004 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/604/32/PDF/N0460432.pdf?OpenElement>; última visita: 3/3/2008).
- _____ (2004), “Report of the Secretary-General on Haiti”, S/2004/300, 16 de abril (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/27/IMG/N0430427.pdf?OpenElement>; última visita: 3/3/2008).
- _____ (2006), S/2006/726, Carta do Secretário-Geral da ONU ao Presidente do Conselho de Segurança (<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S2006726.pdf>; última visita: 3/3/2008).

Bibliografia

- BEER, David (2004), “Peacebuilding on the Ground: Reforming the Judicial Sector in Haiti”, in T. Keating e A. Knight (eds). *Building Sustainable Peace*. Edmont, University of Alberta Press.
- CALL, Chuck e BARNETT, Michael (2000), “Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL”, in Tor Tanke Holm e Spend Barth Eide (eds.). *Peacebuilding and Police Reform*. London, Frank Cass, Norwegian Institute of International Affairs.
- CLAPHAM, Christopher (2002), “The Challenge to the State in a Globalized World”. *Development and Change*, vol. 33, n.º 5, pp. 775-795...
- DONAIS, Timothy (2005), “Back to Square One: the Politics of Police Reform in Haiti”. *Civil Wars*, vol. 7, n.º 3, pp. 270-287.
- DOYLE, Michael (2001), “War Making and Peace Making: the United Nations’ Post-Cold War Record”, in Chester Ac. Crocker; Fen Osler Hampson, e Pamela Aall (eds.) *Turbulent Peace: the Challenges of Managing International Conflict*. Washington, D.C., United States Institute of Peace.
- DURCH, William J.; HOLT, Victoria K., EARLE, Caroline R. & SHANANHAN, Moira K. (eds.) (2003). *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. Washington, D.C., The Henry L. Stimson Center.
- EIDE, S. B. e HOLM, T. T. (2000), “Postscript: Towards Executive Authority Policing? the Lessons of Kosovo”, in HOLM, Tor Tanke e EIDE, Spend Barth (eds.). *Peacebuilding and Police Reform*. London: Frank Cass; Norwegian Institute of International Affairs.

- FATTON, R. J. (2006), "The Fall of Aristide and Haiti's Current Predicament", in Y. Shamsie. (ed.). *Haiti: Hope for a Fragile State*. Waterloo/Ontário, Wilfrid Laurier University Press.
- FETHERSTON, A. B. (1994). *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*. New York, Macmillan.
- GARDNER, A. M.(2002), "Diagnosing Conflict: What do We Know?", in HAMPSON, F. O.; MALONE, D. M. (eds.). *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System*. New York, International Peace Academy; Lynne Rienner Publishers.
- HANSEN, Annika S.(2002), "From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations". Adelphi Paper n° 343, International Institute for Strategic Studies. United States/Oxford University Press.
- HARTZ, Halvor (2000), "CIVPOL: The UN Instrument for Police Reform", in: HOLM, Tor Tanke e EIDE, Spen Barth (eds.). *Peacebuilding and Police Reform*. London, Frank Cass/Norwegian Institute of International Affairs.
- KRITZ, N. (2001), "The Rule of Law in the Postconflict Phase: Building a Stable Peace in Chester Ac. Crocker; Fen Osler Hampson, e Pamela Aall (eds.) *Turbulent Peace: the Challenges of Managing International Conflict*. Washington, D.C., United States Institute of Peace.
- MELO, Raquel (2006), "O Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: Direitos Humanos, Polícia Civil e Assistência Eleitoral". Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Iri/Puc Rio).
- MILLIKEN, Jennifer; KRAUSE, Keith (2002), "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons, Strategies". *Development and Change*, vol. 33, n°. 5, pp. 753-774..
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2000). Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report). New York.
- _____ (1997), "Selected Standards and Training Guidelines for UN CivPol" New York..
- _____ (2000), "Civpol Principles and Guidelines. New York (http://www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/publi.htm; última visita: 7/6/2006).
- _____ (1995), UN CivPol Handbook. New York, (http://www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/publi.htm; última visita: 7/6/2006).
- _____ (1994), UN Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police. UNDOC: Vienna (<http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/BlueBook.pdf>; última visita: 7/6/2006).

ZARTMAN, William (ed.) (1995). *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

Resumo

Este artigo discute o processo de institucionalização de normas para orientar o componente de polícia civil (CivPol) das operações de paz multidimensionais da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como a aplicação prática dessas normas. A CivPol ganhou crescente visibilidade devido à centralidade das suas funções de manutenção da lei e da ordem locais e de reforma policial. Com base no caso do Haiti, onde, até o presente, cinco operações de paz foram estabelecidas, todas com componente de CivPol, o argumento principal do artigo é o de que o atual quadro de referência normativo para a CivPol está divorciado da realidade em campo. No caso do Haiti, entre 1993 e 2006, além das dificuldades enfrentadas para a difusão de normas democráticas, a ONU tem caminhado muito lentamente no sentido de desenvolver um método integrado para o estabelecimento do Estado de direito.

Palavras-chave: ONU, operações de paz, polícia civil, Haiti.

Abstract

Civilian police conduct guidelines in the normative framework of UN peacekeeping operations: the case of Haiti

This article discusses the institutionalization process of guidelines for the Civilian Police Component (CivPol) of the United Nations (UN) Multidimensional Peacekeeping Operations. It also discusses the applicability of such norms. CivPol gained visibility due to the importance of its work in maintaining internal law and order and assisting police reform. Using Haiti as a case-study, the central argument is that the CivPol normative framework is divorced from the reality in the field. After five peace operations in Haiti, between 1993 and 2006, all with police mandates, there are still great obstacles to the diffusion of democratic norms. Furthermore, the UN has made little progress towards the development of an integrated approach for the establishment of the rule of law.

Key words: United Nations, peace operations, civilian police, Haiti.