COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS
DO INSTITUTO RIO BRANCO

Irene Pessôa de Lima Câmara

Em Nome da Democracia

A OEA E A CRISE HAITIANA -1991-1994

Instituto Rio Branco
Fundação Alexandre de Gusmão
Centro de Estudos Estratégicos

Brasília, 1998

Tese apresentada pela Ministra Irene Pessôa de Lima Câmara no XXXII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (1996). Banca Examinadora: Embaixador Jório Dauster (Presidente), Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro (Relator), Embaixador Gelson Fonseca Júnior (Vice-Presidente) e Professor José Augusto Guilhon Albuquerque.

© Fundação Alexandre de Gusmão

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Câmara, Irene Pessôa de Lima

Em nome da democracia. A OEA e a crise Haitiana – 1991-1994 / Irene Pessôa de Lima Câmara. — Brasília : Instituto Rio Branco ; Fundação Alexandre de Gusmão ; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

240 p. ; 22 cm. — (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco ; v.2).

Inclui notas e bibliografia

1. Política internacional 2. Crise política, Haiti (1991-1994). 3. OEA, na crise haitiana (1991-1994). I. Título. II. Coleção.

CDD 327.1
CDU 327.8 (729.4)

Ao Embaixador João Clemente Baena Soares,

com os meus mais sinceros agradecimentos pela experiência rica em aprendizado que me deu a oportunidade de viver como Subchefe de seu Gabinete na Secretaria-Geral da OEA.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 9

CAP. 1 – A OEA E A DEMOCRACIA – CONSOLIDAÇÃO DE UM COMPROMISSO 17

1.1 O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO 17
1.1.1 Antecedentes 17
1.1.2 Solidariedade, Defesa Coletiva e Ideal Democrático 20
1.1.3 A Carta da OEA, Princípio Democrático e Anticomunismo 23

1.2 REVITALIZAÇÃO DO COMPROMISSO DEMOCRÁTICO 33
1.2.1 O Protocolo de Cartagena 33
1.2.2 O Regime de Defesa da Democracia 37

CAP. 2 – A CRISE HAITIANA – ANTECEDENTES HISTÓRICOS 49

2.1 O HAITI E O AUTORITARISMO 49
2.1.1 Da Independência ao Duvalierismo (1804-1957) 49
2.1.2 *Papa Doc e Baby Doc* (1957-1986) 49
2.1.3 Do Fim do Duvalierismo à Ascensão de Aristide (1986-1990) 55

2.2 A OEA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA NO HAITI 57

2.3 JEAN-BERTRAND ARISTIDE 59

CAP. 3 – O GOLPE NO HAITI E A REAÇÃO HEMISFÉRICA 71

3.1 A REUNIÃO DOS MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES 71

3.2 A MISSÃO DOS CHANCELERES AMERICANOS 78

3.3 A SEGUNDA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC* 81

3.4 A OEA-DEMOC E SEU PAPEL DE FACILITADORA 82
3.4.1 A Missão a Porto Príncipe 84
3.4.2 A Reunião de Cartagena 85
3.4.3 A Segunda Missão ao Haiti 87
3.4.4 O Encontro de Caracas 88

CAP. 4 – A SOLUÇÃO PROMOVIDA PELA OEA E SUA INVIABILIZAÇÃO 93

4.1 OS INSTRUMENTOS FIRMADOS SOB OS AUSPÍCIOS DA OEA 93

4.2 OS ACONTECIMENTOS DE MARÇO A MAIO DE 1992 96

4.3 A TERCEIRA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC* 98

4.4 A INEFICÁCIA DO EMBARGO COMERCIAL 100

CAP. 5 A OEA TENTA RECUPERAR SEU ESPAÇO POLÍTICO 107

5.1 PRIMEIRAS PRESSÕES PARA O ENVOLVIMENTO DA ONU 107

5.2 A MISSÃO TÉCNICA DA OEA AO HAITI 112

5.3 A MISSÃO DO SECRETÁRIO-GERAL DA OEA AO HAITI 114

5.4 NEGOCIAÇÕES EM WASHINGTON E A PRESENÇA CIVIL DA OEA 116

5.5 PEDIDO DE APOIO À ONU – NOVEMBRO DE 1992 119

5.6 A QUARTA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC* 120

CAP. 6 – A UNIVERSALIZAÇÃO DA CRISE HAITIANA 127

6.1 FIM DO PROTAGONISMO REGIONAL 127

6.2 ESQUEMA DE COOPERAÇÃO OEA-ONU 128
6.2.1 A Missão Civil Internacional 128
6.2.2 As Negociações Políticas e a Escalada de Violência 131

6.3 REGIONALISMO x UNILATERALISMO NORTE-AMERICANO 134

6.4 A QUINTA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC* 129

CAP. 7 – ENVOLVIMENTO E ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA 145

7.1 O QUADRO HAITIANO – MEADOS DE 1993 145

7.2 INVOCAÇÃO AO CAPÍTULO VII DA CARTA DA ONU 146

7.3 O ACORDO DA ILHA DOS GOVERNADORES 149

7.4 ESFORÇOS PARA IMPLEMENTAR O ACORDO 150
7.4.1 Etapas Vencidas 150
7.4.2 Esforços para Resgatar o Acordo da Ilha dos Governadores 153
7.4.3 A Reação Internacional 155

7.5 A SEXTA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC* 156

7.6 A RESOLUÇÃO 940 DO CONSELHO DE SEGURANÇA 157

7.7 O DESFECHO DA CRISE 160

CAP. 8 – A ATUAÇÃO DO BRASIL 165

CAP. 9 – CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS 179

O MOMENTO INTERNACIONAL E A DEMOCRACIA 179

CONCLUSÕES 191

A OEA E A DEFESA DA DEMOCRACIA HAITIANA 191

1. O INEDITISMO DA RESPOSTA REGIONAL 191

2. DEMOCRACIA: SINGULARIDADE DO SISTEMA INTERAMERICANO 194

3. POSTURA AUTORITÁRIA: UM ERRO INICIAL 196

4. PAPEL DE FACILITAÇÃO: A OEA REENCONTRA SEU CAMINHO 199

5. A SOLUÇÃO OEA-ONU 204

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 206

INTRODUÇÃO

Em 30 de setembro de 1991, o Presidente constitucionalmente eleito do Haiti, Jean-Bertrand Aristide, foi destituído por um golpe militar.

O acontecimento em si não chegava a surpreender ou primar pelo ineditismo. Num país absolutamente carente de tradição democrática como o Haiti, com uma trajetória política marcada pela sucessão ininterrupta de golpes e contra-golpes, opressão, despotismo e violência, o movimento militar de 30 de setembro de 1991 equivalia apenas a um elo acrescentado na corrente já crônica de autocracia[1].

Tampouco no plano hemisférico, o episódio tinha razões para distinguir-se pela originalidade. Golpes de Estado, seguidos da instalação de governos fortes ou ditatoriais foram experiências vividas por muitos países da região que, às voltas com o subdesenvolvimento, as desigualdades, as tensões sociais e os conflitos ideológicos, buscaram encontrar nos regimes autoritários uma saída que lhes oferecesse, pelo menos, uma aparência de estabilidade política.

No entanto, apesar da "familiaridade" dos países americanos com as fórmulas antidemocráticas, a derrubada do Presidente Aristide provocou reação sem precedentes no hemisfério, mobilizando a totalidade dos 34 Estados que hoje se fazem representar na Organização dos Estados Americanos – OEA[2].

Desencadeando um movimento que seria em poucos dias respaldado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, os Estados membros da OEA, reunidos em nível ministerial dois dias após o golpe de Estado, aprovaram por unanimidade uma resolução que condenou com firmeza o movimento militar no Haiti, reclamou a plena vigência do estado de direito e do regime constitucional e

exigiu a imediata restauração do Presidente Jean-Bertrand Aristide no exercício de sua legítima autoridade[3].

Pela primeira vez na história da convivência entre as nações, um pleito de tal peso político era feito por uma organização de caráter multilateral. Na resolução que adotaram em 2 de outubro, os Estados americanos não se limitaram a levantar suas vozes em defesa da democracia, utilizando-se de uma fórmula vaga como meio de preservar um espaço prudente para eventual reconhecimento do hemisfério a futuro governo que emanasse da situação golpista. Os termos que empregaram foram incisivos e suas intenções categóricas. Recusando-se a aceitar o impedimento forçado de Aristide como fato consumado (a ser tolerado, como em situações semelhantes do passado, com certo grau de indiferença pelos demais países ou instituições intergovernamentais), os Estados membros da OEA levaram a Organização interamericana a "exigir" que a democracia fosse restaurada no Haiti por uma única via: a recondução do Presidente destituído, ou, em outras palavras, a reversão do golpe perpetrado.

A partir do firme posicionamento adotado por seus membros, o foro hemisférico envolveu-se diretamente na crise político-institucional haitiana e, orientando-se pela busca de uma solução pacífica para o problema, assumiu, de outubro de 1991 a dezembro de 1992, papel de liderança na condução internacional do assunto.

A essa primeira fase, seguiu-se um segundo período em que, diante da impossibilidade de a OEA levar a termo sua proposta, a Organização regional participou de um esquema conjunto de trabalho com a Assembléia Geral das Nações Unidas, que também se inspirou na busca de uma solução negociada.

Apesar, contudo, das medidas políticas e econômicas de pressão aplicadas internacionalmente contra os usurpadores do poder no Haiti, a questão do país caribenho continuou a desafiar a comunidade internacional e, como último recurso, foi transferida para a esfera do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Em julho de 1994, sem ter conseguido patrocinar um desfecho pacífico para o problema haitiano, o Conselho de Segurança deu aprovação a uma resolução que autorizou a constituição de uma força militar para intervir no Haiti[4].

Sob o peso da nova resolução internacional e da invasão iminente de seu território por tropas norte-americanas (que compunham a essência da força multilateral), as autoridades de fato do Haiti assinaram, de última hora, um acordo bilateral com os Estados Unidos, pelo qual se comprometeram a "colaborar" com a missão militar norte-americana para "promover a paz" no país. A reviravolta permitiu que a invasão militar, tal como inicialmente prevista, vestisse a roupagem de missão militar para fins pacíficos que, enviada ao Haiti em setembro de 1994, garantiu o retorno do Presidente Aristide no mês seguinte e o conseqüente restabelecimento do processo democrático haitiano.

Encerrava-se, assim, sob a forma do que um comentarista político qualificou com malícia de "democratização armada", o prolongado capítulo da crise política do pequeno país americano que, além de provação adicional para o já desvalido povo haitiano, lançou desconcertante desafio para a comunidade internacional. Sua persistência por três longos anos, parecendo à primeira vista revelar a incapacidade das organizações multilaterais de servirem como instrumentos ágeis e eficazes na solução pacífica de uma crise de política interna, faz um convite à reflexão. Afinal, o país onde se pretendia fazer valer as decisões de restabelecer um Governo derrubado não era uma potência com relativa auto-suficiência econômica, mas um pequeno país insular, o mais pobre do hemisfério, o mais dependente dos fluxos de comércio e de ajuda financeira do exterior e, por conseguinte, o mais vulnerável a sanções de caráter econômico. Apesar, no entanto, dessa evidente realidade, a crise arrastou-se por três longos anos, ao custo de quase cinco mil mortos, do empobrecimento de uma nação já miserável e da alarmante invasão de refugiados políticos nos países vizinhos[5].

Ademais desses aspectos, o manejo internacional do assunto trouxe à baila as questões da legalidade e legitimidade do envolvimento de organizações internacionais em situações de natureza interna. É bem verdade que um dos fenômenos que se manifestam na conjuntura global dos anos 90 tem sido o de valorização da diplomacia multilateral. Com o fim da Guerra Fria e o desmoronamento do sistema bipolar de poder, acentuou-se a tendência de se "horizontalizar" a tomada de decisões em questões de interesse geral, passando os foros de representação a ser cada vez mais utilizados como instâncias de decisão em questões até muito

recentemente reconhecidas como de competência interna dos Estados, dentre as quais os direitos humanos, a preservação do meio ambiente, o combate ao tráfico de drogas e a defesa da democracia.

No que se refere especificamente ao último item, o mundo do pós-Guerra Fria tem assistido à consolidação de consenso quanto à universalidade do tema. Surgem teorias que propugnam a existência de um direito global dos povos àquele regime de governo e da contrapartida natural do dever das organizações multilaterais de legitimarem e defenderem os regimes políticos de seus Estados membros. Situada, portanto, num momento em que a comunidade das nações, ainda não refeita do impacto do término da era de confrontação ideológica, passou a reconhecer a necessidade de mudanças e reajustes em algumas das bases de sustentação do sistema político-jurídico internacional, a questão haitiana ofereceu o primeiro teste para as posturas democratizantes do pós-Guerra Fria.

É nesse contexto que se insere o presente estudo que se propõe a analisar o processo de internacionalização do tratamento da crise desencadeada com a destituição do Presidente Jean-Bertrand Aristide e terá como tema principal de suas atenções a ação empreendida pela Organização dos Estados Americanos.

Apoiando-se na hipótese de trabalho de que a crise haitiana, apesar de suas graves repercussões externas (sentidas com os efeitos do fluxo de refugiados e as questões humanitárias que envolveu) foi um acontecimento de conteúdo essencialmente interno, o trabalho se orienta no sentido de indicar elementos que comprovem a tese de que a OEA, por dispor de bases legais definidas em matérias relacionadas com a democracia representativa, foi por excelência a organização multilateral juridicamente habilitada a agir no contexto haitiano.

Na defesa deste ponto de vista, o trabalho examinará, inicialmente, o embasamento jurídico que amparou a resposta da Organização interamericana ao golpe de Estado de 30 de setembro de 1991 ou, em outras palavras, dedicar-se-á ao exame dos graus de legalidade e legitimidade com que a Organização atuou, para utilizá-los como referenciais de comparações com os que assistiram, naquele particular, à Assembléia Geral e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A questão da eficácia do trabalho regional será também objeto das atenções da presente monografia que, ao avaliar os diversos episódios que marcaram a atuação multilateral, identificará fatores que busquem explicar as razões do que alguns apontam como o fracasso da OEA em sua missão de restaurar pacificamente a democracia no Haiti. Nesse âmbito, o estudo se propõe a relatar e comentar os três diferentes momentos do trabalho regional, isto é, a fase em que a OEA assumiu um papel protagônico na defesa da democracia haitiana (outubro de 1991 a dezembro de 1992); a fase em que se associou à Assembléia Geral das Nações Unidas numa missão coordenada e sem superposição de competências entre as duas Organizações (dezembro de 1992 a junho de 1993); e, por fim, aquela em que perdeu sua posição de autonomia, com a tomada de controle do assunto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (junho de 1993 a setembro de 1994).

No formato proposto, não há intenção de se proceder a uma análise aprofundada da evolução histórica ou do quadro econômico-social do Haiti. A necessidade, porém, de situar a ação multilateral no cenário em que esteve inserida conduziu à inclusão de um capítulo que versará, ainda que sucintamente, sobre a singular trajetória política do país caribenho.

Tampouco é propósito do presente estudo penetrar no vasto campo dos debates conceituais sobre democracia, seus elementos e atributos ou deter-se em questões mais diretamente relacionadas com normas de direito internacional que regulam as matérias dos direitos humanos ou dos refugiados.

Em Nome da Democracia: A OEA e a Crise Haitiana – 1991-1994 – é, basicamente, um "estudo de caso" da ação da Organização interamericana no contexto de uma crise de conteúdo doméstico, deflagrada pela ruptura da institucionalidade democrática em um país americano.

Com essa proposta, o trabalho examinará os esforços empreendidos pela OEA em seu objetivo de restaurar a democracia haitiana; as correntes de opiniões de seus Estados membros e ações por eles tomadas no processo, com destaque dado à conduta adotada pela diplomacia brasileira; as causas do insucesso da missão interamericana; e os aspectos relacionados com o envolvimento das Nações Unidas e, portanto, com a universalização do tratamento da crise.

NOTAS

[1] Da independência em 1804 até 1990 (ano de eleição do Presidente Jean-Bertrand Aristide), o Haiti teve 39 governantes. Dentre eles, um suicidou-se (o segundo monarca do país recém-independente, o Rei Henri Christophe); 27 foram destituídos ou levados a renunciar, por força de golpes de Estado ou pressões da oposição; quatro foram assassinados; três outros (o General Alexandre Pétion, em 1818, Jean-Baptiste Riché, em 1847, e François Duvalier, em 1971) tiveram morte natural, durante o exercício de mandatos vitalícios; e três, durante o cumprimento de mandatos não-vitalícios (Philippe Guerrier, em 1845, Florvil Hyppolite, em 1896 e Tancrède Auguste, em 1913). Em 186 anos de vida como Estado independente, o Haiti só teve, portanto, um Chefe de Estado, Ertha Pascal-Trouillot, que chegaria ao termo de mandato constitucional. Nomeada em 1990 com base na Constituição de 1987, após a renúncia do General Prosper Avril, Pascal-Trouillot, juíza da Suprema Corte, assumiu a chefia de um Governo provisório, permanecendo no poder até fevereiro de 1991, quando Aristide prestou juramento como Presidente da República.

[2] Registre-se que Cuba, embora oficialmente considerada como membro da Organização dos Estados Americanos, não participa dos trabalhos e reuniões desenvolvidos naquele foro, em razão da exclusão do Governo castrista, em 1962, de participação no sistema interamericano. Por esse motivo, Cuba não foi incluída no total dos 34 indicados.

[3] MRE/RES. 1/91, *Apoio ao Governo Democrático do Haiti*, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, 2 de outubro de 1991, Washington, D.C., OEA/Ser.F/V.1.

[4] S/RES/940 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 31 de julho de 1994.

[5] A expressão é usada por Newton Carlos, no artigo "Democratização Armada", Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p.11, 26/09/94.

"Nenhuma outra organização internacional, regional ou mundial, está tão profundamente comprometida com a busca da liberdade e da democracia quanto a Organização dos Estados Americanos. É nossa missão propiciar bases mais amplas e mais sólidas para as instituições democráticas do hemisfério".

João Clemente Baena Soares, Secretário-Geral da OEA[6].

Capítulo 1

A OEA E A DEMOCRACIA
A CONSOLIDAÇÃO DE UM COMPROMISSO

1.1 O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO

A Organização dos Estados Americanos – OEA – é atualmente um foro que reúne 34 países das Américas e Caribe.

Seus Estados membros estão hoje orientados politicamente pelo modelo democrático de governo, circunstância que se reflete na Organização sob a forma de crescente fortalecimento de seu papel como instrumento de promoção e consolidação da democracia na região.

Reconhece-se hoje no nível regional a existência de um "compromisso democrático", em nome do qual a Organização interamericana vem sendo autorizada não apenas a manifestar-se sobre questões relacionadas com a promoção da democracia, mas ainda a agir na defesa dos regimes democráticos dos países que a integram.

Para muitos estudiosos do sistema interamericano, as origens desse compromisso remontam a período anterior à própria criação da OEA, quando então a comunidade interamericana consagrou o chamado "ideal democrático", como fonte de inspiração do exercício panamericanista.

1.1.1 Antecedentes

Em 1889, a I Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, deu origem à União Internacional das Repúblicas

Americanas, em cujo âmbito se reuniram os países que haviam ensaiado, ainda no século XIX, uma versão embrionária de panamericanismo, no modelo da pretendida Confederação Continental idealizada por Simón Bolívar[7].

Nos vinte anos que se seguiram ao encontro de Washington, os integrantes do sistema procuraram estruturá-lo, dedicando-se a concertar as bases jurídicas que deveriam compor o código de conduta dos Estados associados.

A realização do empreendimento revelou sérias dificuldades. A Organização interamericana alicerçava-se, *grosso modo,* sobre dois blocos distintos de parceiros, os Estados Unidos, de um lado, e os países latino-americanos, de outro: os primeiros, já se distanciando dos demais por seu acelerado processo de industrialização; os segundos buscando afirmar-se politica e economicamente.

Cada parceiro trouxe consigo diferentes expectativas para o âmbito regional.

Ainda apegado ao isolacionismo que inspirara sua conduta externa durante praticamente todo o século XIX, os Estados Unidos não tinham interesse em fazer maiores concessões políticas no benefício da entidade multilateral. Sua principal motivação ao aderir à iniciativa interamericanista era atender a seus interesses de buscar novos mercados consumidores para seus produtos de exportação, garantir uma área de influência nas Américas e estabelecer bases estratégicas para seu poderio naval. Inspirado por esses objetivos, o Governo de Washington, já então em condições de resgatar a Doutrina Monroe lançada em 1823, ampliou os postulados daquela Doutrina com o chamado Corolário Roosevelt e passou a atribuir-se o direito de policiar os países americanos, intervindo militarmente sempre que situações de crise ameaçavam seus objetivos nacionais.

De sua parte, os países latino-americanos pretendiam encontrar no novo formato da convivência hemisférica as garantias políticas de que necessitavam para consolidar sua independência e assegurar seus direitos como Estados soberanos. O desejo maior desses países era o de introduzir, portanto, no novo modelo de cooperação multilateral, a bagagem de normas que haviam consagrado durante a experiência bolivariana e das quais fazia parte uma versão preliminar do princípio de não-intervenção[8].

Nas duas primeiras décadas do século XX, como resultado, o sistema ressentiu-se da inexistência de uma autêntica comunhão de objetivos entre as partes que o integravam. Alguns progressos chegaram a ser alcançados no âmbito das cinco Conferências Internacionais que se realizaram no período de 1901 a 1928. Concertaram-se princípios sobre arbitragem, constituiu-se uma Comissão Internacional de Juristas para preparar projetos de códigos de direito internacional público e privado, assinou-se o chamado *Tratado Gondra,* pelo qual se definiram procedimentos para solucionar conflitos entre os Estados associados e, por fim, criou-se a União Panamericana, que passaria a ser o órgão executivo da Organização regional. Tais Conferências desenvolveram-se, na maioria, em clima de tensão e desentendimentos. A ocupação de vários países centro-americanos por forças militares dos Estados Unidos deu origem a um forte sentimento "antiamericanista" entre os latino-americanos, que deixava dúvidas sobre a viabilidade da proposta de associação regional[9].

Os anos 30 trouxeram inesperadas possibilidades, porém. Sob a administração Franklin Roosevelt, o Governo norte-americano adotou a Política de Boa Vizinhança, em nome da qual os Estados Unidos aceitaram um compromisso multilateral de não-intervenção. Por ocasião da VII Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Montevidéu, em 1933, os Estados americanos aprovaram a *Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados,* que continha a afirmação de que ... *nenhum Estado tem o direito de intervir nos assuntos internos ou externos de outro*[10].

Três anos mais tarde, a comunidade interamericana adotou o *Protocolo Adicional Relativo à Não-Intervenção,* que ampliou a fórmula consignada em 1933, acrescentando:

> *As altas Partes Contratantes declaram inadmissível a intervenção de qualquer delas, direta ou indiretamente, e seja por que motivo for, nos assuntos internos ou externos de qualquer das outras Partes*[11].

A consagração do princípio de não-intervenção e a subseqüente assinatura do *Protocolo Adicional* tranquilizaram os países latino-americanos, predispondo-os a inaugurar uma nova fase de cooperação com o temido parceiro do norte. Iniciava-se o

período em que o Governo norte-americano se esforçaria por "paname-ricanizar" a Doutrina Monroe e transformar os países da região em participantes ativos na elaboração de uma política regional.

1.1.2 Solidariedade, Defesa Coletiva e Ideal Democrático

Em meados da década dos 30, o relacionamento privilegiado inaugurado com a Política de Boa Vizinhança foi ameaçado de desestabilização, em razão de acontecimentos extra-hemisféricos.

Na Europa, ganharam terreno as doutrinas totalitárias do nazi-fascismo, intensificando as tensões políticas entre os países europeus. Necessitada de apoio ideológico e parceiros comerciais, a Alemanha hitlerista lançou uma ofensiva política e econômica no hemisfério americano, que teria repercussões diretas em países influentes como o Brasil e a Argentina[12].

Movido pelo interesse maior de preservar sua área de influência nas Américas, o Governo norte-americano lançou então uma campanha em favor do estabelecimento de um sistema de defesa coletiva regional, que oferecesse os fundamentos jurídicos de base para que os países americanos pudessem adotar ações conjuntas na eventualidade de uma ameaça extra-continental.

Em 1936, como conseqüência, os países americanos reuniram-se em Buenos Aires, no âmbito da Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, e criaram um mecanismo de consultas que os habilitaria a deliberar em nível multilateral sobre situações que ameaçassem a estabilidade da região. Na ocasião, aprovaram ainda a *Declaração de Princípios sobre Solidariedade e Cooperação,* em que pela primeira vez consignaram a proposta da "solidariedade democrática regional". Reconhecendo a harmonia de suas formas democráticas de governo e os ideais comuns de paz e justiça que os animavam, os países americanos proclamaram ... *sua absoluta liberdade jurídica, o respeito irrestrito a suas soberanias e a existência de uma democracia solidária na América*[13].

A noção da solidariedade hemisférica transformou-se, a partir do encontro de Buenos Aires, na principal fonte de inspiração dos países americanos durante a Segunda Guerra Mundial, vindo a ser reiterada em diversos documentos aprovados pelo foro interamericano no período de 1939 a 1945[14].

Em 1945, a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz teve lugar em Chapultepec, México, e os países americanos deram formato ao sistema de defesa coletiva interamericano, ao aprovarem a resolução denominada *Assistência Recíproca e Solidariedade Americana,* conhecida como *Ata de Chapultepec,* pela qual se dispôs que qualquer ataque a um Estado americano por qualquer outro Estado (americano ou não), seria considerado um ato de agressão a todos os demais[15].

Da mesma Conferência emanaram dois outros instrumentos em que o tema da democracia foi abordado: a *Declaração do México,* que reconheceu a interdependência entre as noções de paz, democracia e direitos humanos e consignou a "fervente adesão" dos Estados americanos aos princípios democráticos, considerados como "essenciais para a paz da América"; e a resolução *Defesa e Preservação da Democracia na América,* que encomendou ao órgão jurídico do sistema interamericano um estudo sobre a proposta apresentada pela delegação da Guatemala, que previa a adoção de uma política multilateral de pressão contra os Governos antidemocráticos da região[16].

Em 1947, o processo de sistematização jurídica do modelo de defesa coletiva foi finalizado, com a assinatura no Rio de Janeiro do *Tratado Interamericano de Assistência Recíproca* – TIAR –, que estabeleceu para os países americanos a obrigatoriedade de assistência mútua e defesa comum. O novo compromisso foi fundamentado nos "ideais democráticos" daqueles países e em ... *sua vontade de cooperarem permanentemente para a realização dos princípios e propósitos de uma política de paz*[17].

A presença de uma ameaça extra-hemisférica foi, portanto, fator de estímulo para a montagem de um esquema de estreita cooperação nas Américas. A perspectiva de uma guerra na Europa, nos anos 30, a eclosão do conflito mundial, em 1939, a adesão da maioria dos países americanos à causa aliada, em 1942, e os anos finais da guerra aceleraram o processo de associação regional, que encontrava na proposta de solidariedade democrática uma de suas principais peças de resistência. À sombra do propósito maior da segurança hemisférica, proclamou-se um ideal democrático para a comunidade interamericana que, mais do que aos anseios de liberalização política dos países da região, passaria a responder como elemento de apoio à política de defesa regional.

Alguns fatos parecem comprovar essa afirmação.

Em 1942, por exemplo, os Governos americanos decidiram criar uma Comissão Consultiva de Emergência à qual confiaram, além do mandato específico de investigação das atividades de estrangeiros nos países americanos, o encargo de fazer sugestões sobre questões relacionadas com a promoção dos direitos humanos e o aperfeiçoamento das instituições políticas dos países que visitasse. A referida Comissão não estava propriamente a serviço de uma remota multilateralização do tema da democracia. Sua finalidade primordial era recolher informações, de molde a fornecer elementos para a criação de uma frente solidária de combate às investidas do nazi-fascismo na região. A prova está que em 1945, tão logo superadas as condições de emergência que haviam determinado sua criação, a Comissão foi extinta, numa clara demonstração de que os Governos americanos, apesar de seus já repetidos pronunciamentos em favor da democracia, não pretendiam fazê-los aplicáveis ao preço do cerceamento de suas soberanias[18].

Também em 1945, outra iniciativa com vistas a conferir ao tema um dinamismo próprio esteve fadada ao fracasso. Por iniciativa do então Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Eduardo Rodríguez Larreta, os Governos americanos foram chamados a manifestar-se sobre a compatibilidade entre a ação multilateral em nome da democracia e o compromisso regional de não-intervenção. De acordo com a doutrina Larreta, a aplicação dos dois princípios estaria justificada, na medida em que que ambos serviam ao mesmo propósito da manutenção da paz na região. A maioria dos Governos americanos, porém, rejeitou a proposta do Ministro uruguaio. Como chegou a ser dito, tais países temiam que... *os perigos potenciais em se permitir qualquer forma de intervenção fossem maiores do que os males que a intervenção advogada pela doutrina Larreta se dispunha a corrigir*[19].

Uma terceira tentativa orientada para a implementação do ideal democrático foi abortada em 1947, por ocasião da assinatura do TIAR. Na ocasião, a Guatemala, a Venezuela e o Uruguai propuseram a inclusão de uma cláusula no corpo do Tratado, em que se autorizasse o foro hemisférico a agir contra países que violassem os direitos humanos ou se afastassem do regime democrático de governo. Contra a idéia, colocaram-se não só os

Estados Unidos, que não quiseram ver a conclusão do Tratado retardada por debates sobre assunto tão polêmico, como as ditaduras latino-americanas, que não desejavam contribuir para a formação de um gênero de aliança regional "antiditadura", que pudesse se voltar contra seus próprios governos totalitários.

Nas décadas de 30 e 40, por conseguinte, não obstante a proclamada vocação democrática dos países americanos, não houve condições ou empenho real de se "regionalizar" o tema da democracia. Apesar das benesses da Política de Boa Vizinhança e do espírito de união que presidiu o relacionamento hemisférico no período da Segunda Guerra, os Governos americanos não estavam dispostos a priorizar o fortalecimento politico do foro que os representava, quando havia interesses nacionais maiores a defender. Nas poucas iniciativas ensaiadas com vistas a confiar à instituição hemisférica um papel em nome da democratização de seus membros, levantaram-se as resistências dos diferentes parceiros do jogo interamericano, cada qual empenhado em fazer valer seus objetivos prioritários: os Estados Unidos, em manter a primazia da estabilidade e segurança sobre a democracia; os latino-americanos, em evitar que se conferissem poderes supranacionais a um foro político, onde a influência dos Estados Unidos era dominante; e, ainda nesse último grupo, as ditaduras de direita, dedicadas a impedir um escrutínio da região a respeito de seus próprios regimes[20].

Com esses antecedentes, reuniram-se os países americanos, em 1948, para a IX Conferência Internacional Americana em Bogotá, com o objetivo maior de constituir uma organização regional que melhor se adequasse ao contexto mundial do pós-guerra.

1.1.3 Carta da OEA, Princípio Democrático e Anticomunismo

O término da Segunda Guerra trouxe novas razões de apreensão para os países americanos.

Elevados à posição de superpotência, num contexto bipolar de confrontação ideológica e estratégica com a União Soviética, os Estados Unidos assumiram responsabilidades de caráter global no pós-guerra, que os fizeram transferir atenções e recursos para a Europa e Ásia. A Política de Boa Vizinhança foi abandonada no

Governo Truman, tendo sido substituída na administração Eisenhower por uma suposta "campanha de simpatia" *(fondness campaign)*, que estabeleceu um objetivo quase que exclusivo para a política regional norte-americana: compor uma frente unida nas Américas para rebater o expansionismo soviético. Fora os projetos de assistência militar, mantidos por se enquadrarem no propósito da luta unida contra a infiltração comunista, o Governo norte-americano cortou seus programas de ajuda financeira à América Latina, destinando sob esta rubrica a toda a região, no período 1950-1956, um valor menor do que o concedido a Bélgica ou a Luxemburgo[21].

O novo esquema frustrou as expectativas dos países latino-americanos que, mais preocupados em reativar suas economias do que em combater o comunismo, esperavam fosse adotado multilateralmente um plano abrangente de cooperação econômica e ajuda financeira, no modelo do Plano Marshall aplicado na Europa.

Em 1948, portanto, quando se reuniu a IX Conferência Internacional dos Estados Americanos em Bogotá, já era evidente que o descompasso de interesses entre os Estados Unidos e a América Latina só tenderia a se agravar. Da Conferência, contudo, emanaram importantes documentos de sistematização do sistema interamericano, como a própria Carta da OEA, o *Tratado Americano de Soluções Pacíficas, conhecido como Pacto de Bogotá,* e a *Declaração Interamericana dos Direitos e Deveres do Homem*[22].

No artigo 1º de sua Carta, a OEA foi definida como um organismo regional dentro das Nações Unidas, criada para conseguir uma ordem de paz e justiça, promover a solidariedade de seus integrantes, intensificar a colaboração entre eles e defender a soberania, integridade territorial e independência dos Estados americanos[23].

A Carta estabeleceu como propósitos essenciais da Organização: garantir a paz e a segurança continentais; prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica de controvérsias entre seus membros; organizar a ação solidária destes em caso de agressão; procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgissem entre os Estados membros; e promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural[24].

No artigo 5 do capítulo II, este exclusivamente dedicado aos princípios que orientariam a atuação do foro hemisférico, o instrumento dispôs que: o direito internacional é a norma de conduta dos Estados em suas relações recíprocas; a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados, assim como pelo fiel cumprimento dos tratados e outras fontes do direito internacional; a boa fé deve reger as relações entre os Estados; uma agressão a um Estado americano constitui agressão a todos os demais; as controvérsias serão resolvidas por processos pacíficos; a cooperação econômica é essencial para o bem-estar e prosperidade dos povos; e a justiça e a segurança sociais são bases de uma paz duradoura.

Ainda no mesmo artigo, a Carta proclamou os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo, reafirmou que a unidade espiritual do Continente está baseada no respeito à personalidade cultural dos países americanos e dispôs que a educação dos povos deveria orientar-se pela justiça, a liberdade e a paz.

O grande aspecto inovador da Carta de Bogotá foi a inclusão, na alínea d daquele artigo, de um "princípio democrático", que estaria fundamentado pela declaração de que:

> *A solidariedade dos Estados Americanos e os altos fins que ela visa requerem a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa*[25].

O princípio complementava enunciado de um dos parágrafos preambulares do documento de 1948, em que os signatários da Carta de Bogotá haviam manifestado sua convicção:

> *... de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem.*

Embora sem força normativa para habilitar o foro hemisférico a responder por sua aplicabilidade, o princípio democrático

continha a promessa de um futuro papel para a Organização na promoção e defesa dos regimes democráticos de seus Estados membros. No momento de sua consagração, porém, a possibilidade da "regionalização" do tema da democracia ainda era por demais remota. Vale lembrar que na ocasião dos debates sobre a matéria em Bogotá, a delegação do Brasil, com o apoio dos representantes do Chile, Peru e Uruguai, formulou uma proposta, que tinha por objetivo reforçar o tratamento do tema no corpo da Carta da OEA. Conforme o projeto brasileiro, somente a países com Governos democráticos deveria ser conferido o direito de adesão à Organização, sendo a democracia definida como um regime, fundamentado no voto livre e na pluralidade de partidos, na garantia da iniciativa privada e no respeito aos direitos fundamentais do homem. A proposta brasileira foi, contudo, rejeitada[26].

Em 1948, fora a incorporação do princípio democrático na Carta da OEA, aprovou-se a resolução *Preservação e Defesa da Democracia na América*, que expressou o repúdio dos Governos americanos a qualquer sistema que suprimisse os direitos e liberdades políticos e civis da pessoa humana e reiterou o propósito daqueles países de adotar medidas contra atividades que ameaçassem subverter pela violência as instituições democráticas dos países da região. A citada resolução não previa qualquer mecanismo destinado a fazer do organismo regional um instrumento atuante na promoção da democracia. Tal lacuna levou os Governos americanos a aprovar três anos mais tarde, durante a IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, a resolução *Fortalecimento e Exercício Efetivo da Democracia*, que confiaria à Décima Conferência Interamericana o encargo de considerar medidas para tornar o instrumento de 1948 plenamente efetivo[27].

A Décima Conferência reuniu-se em Caracas em 1954, num momento em que a comunidade interamericana enfrentava o espinhoso problema das pressões exercidas pela administração Eisenhower contra o Governo de Jacobo Arbenz na Guatemala, acusado por Washington de inclinações comunistas. Do encontro emanou resolução pela qual os Estados membros da OEA convieram em convocar uma Reunião de Consulta para examinar medidas coletivas contra países cujos Governos estivessem sob a influência do comunismo internacional. Por ironia, o instrumento trouxe embutida uma ameaça a um Governo legitimamente eleito,

vindo a constituir-se, como agravante, em uma forma de endosso regional à campanha de Eisenhower contra Arbenz, da qual resultaria a derrubada do Presidente guatemalteco[28].

Da Décima Conferência, também resultou a *Declaração de Caracas,* que, por insistência do grupo latino-americano, foi adotada para contrabalançar as decisões tomadas no âmbito da resolução sobre a Guatemala. Neste segundo instrumento, os Estados, ademais de reafirmarem os princípios consagrados na Carta da OEA, na *Declaração Interamericana dos Direitos e Deveres do Homem* e da *Declaração Universal dos Direitos Humanos,* manifestaram seu reconhecimento do:

> *... direito inalienável de cada Estado americano de escolher livremente suas próprias instituições no exercício efetivo da democracia representativa, como meio de manter sua soberania política, de alcançar sua independência econômica e de viver de acordo com seus padrões sociais e culturais, sem intervenções diretas ou indiretas por parte de qualquer Estado ou grupo de Estados em seus assuntos internos e externos e, em particular, sem intromissão de qualquer forma de totalitarismo*[29].

Em seu texto substantivo, a *Declaração de Caracas* consignou, ademais, que os Estados membros da OEA deveriam unir esforços para contribuir com:

> *... a realização efetiva do sistema democrático representativo, o domínio da justiça e da segurança sociais e a cooperação econômica e cultural essenciais para o bem-estar e a prosperidade comuns dos povos do Continente*[30].

Apesar das dificuldades encontradas pela comunidade interamericana para dar tratamento multilateral ao tema da democracia, os países membros da OEA continuaram a trabalhar em sua proposta, conseguindo desenvolver, mesmo no auge da Guerra Fria, um trabalho orientado para ajustar suas posições divergentes. Em 1959, alguns passos importantes foram dados no sentido. No âmbito da V Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, realizada em Santiago do Chile, os Estados

americanos aprovaram a chamada *Declaração de Santiago*, com base em projeto original apresentado pela delegação do Brasil, que continha um enunciado de oito atributos do regime democrático, identificados como: independência dos poderes; realização de eleições livres; não-perpetuação dos dirigentes no poder; respeito aos direitos fundamentais do homem; proteção desses direitos por meios judiciais eficazes; rejeição da prática sistemática da cassação política; liberdade de imprensa, informação e expressão; e cooperação econômica[31].

Também em 1959, no cumprimento de encargo que a V Reunião de Consulta lhe confiara pela resolução *Exercício Efetivo da Democracia Representativa*, o Conselho da OEA tomou uma segunda iniciativa, ao constituir uma comissão especial de sete membros para elaborar um projeto de convenção sobre a matéria. Concluído ainda em 1959, o projeto foi submetido aos Governos americanos para uma apreciação sobre seus 27 artigos. O documento reiterava os oito atributos de Santiago e fazia outras propostas ainda inaceitáveis para as nações hemisféricas, como: o não-reconhecimento de governos instalados por golpes militares; a convocação de reuniões de consulta para o tratamento de crises decorrentes da ruptura da ordem institucional; a atribuição conferida ao Conselho da OEA para examinar situações que configurassem violação das normas estabelecidas pela convenção a ser aprovada; e a convocação de reuniões de consulta para considerar casos de violação das disposições da convenção. Dispunha, outrossim, que as reuniões de consulta poderiam recomendar medidas de represália, como a retirada de chefes de missões e a suspensão de relações diplomáticas, cuja aprovação se daria com os votos de dois-terços dos países que houvessem ratificado a convenção[32].

As resistências dos Governos americanos em aceitar qualquer forma de ingerência da Organização regional em assuntos de sua competência interna determinaram o abandono da proposta de convenção, muito embora a elaboração do projeto e os debates que levantou no meio interamericano não tenham deixado de revelar que, apesar das dificuldades suscitadas pelo tema, os países-membros da OEA continuavam a considerar possíveis meios de tornar operacional o compromisso democrático assumido multilateralmente.

Outro trabalho executado na mesma época foi o estudo da Comissão Jurídica Interamericana sobre a existência de vínculos jurídicos entre direitos humanos e democracia e os meios de se pôr em marcha mecanismos do direito interamericano na defesa dos dois princípios. Encomendado pela resolução *Fortalecimento e Exercício Efetivo da Democracia,* emanada da IV Reunião de Consulta de 1951, e apresentado como documento da Décima-Primeira Conferência Interamericana, o citado estudo reconheceu como "evidente" a relação entre direitos humanos e democracia; opinou que o meio mais eficaz de apoio multilateral aos sistemas democráticos seria a proteção aos direitos da pessoa humana; e recomendou que se aprovasse uma convenção sobre direitos humanos[33].

Quanto ao mandato específico sobre a democracia, a Comissão Jurídica emitiu o parecer de que o sistema interamericano carecia de amparo legal para a aplicação de medidas naquele campo, ressaltando que ações coletivas em prol daquele regime de governo representariam violações a outros compromissos contraídos no nível regional, como o respeito aos direitos de soberania, independência e igualdade jurídica dos Estados e o princípio de não-intervenção. No relatório que elaborou, a Comissão foi categórica, ao opinar:

> *A Comissão Jurídica Interamericana é de parecer que, de acordo com o direito internacional americano vigente não se pode, na atualidade, dar andamento a qualquer meio para a defesa da democracia, quer para sua manutenção, quer para sua restauração, a não ser nos casos em que a referida defesa fôr também, e por outros motivos, defesa contra a agressão, segundo se acham esses casos taxativamente relacionados no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca*[34].

O parecer do órgão jurídico da OEA demonstra claramente que, em fins dos anos 50, a maioria dos Governos americanos não desejava fortalecer politicamente uma Organização regional, em cujo seio permaneciam fortes as contradições do pós-guerra. Se, de um lado, os Estados Unidos passaram a proteger as ditaduras de direita como parte de sua estratégia global, comprometendo,

assim, o papel "democratizante" da OEA, de outro, os países latino-americanos, sentindo-se ameaçados pelo intervencionismo implícito na orientação norte-americana, recolhiam-se em posturas defensivas, levantando em sua defesa a bandeira da não-intervenção.

Esse quadro geral não sofreria alteração nas décadas de 60 e 70. Com a exacerbação das tensões Leste-Oeste e suas diretas repercussões no convívio interamericano, a OEA não teve espaço para se transformar em instrumento imparcial na abordagem do tema da democracia. Não obstante as insistentes pressões exercidas por países liberais, como a Costa Rica, Honduras e Venezuela, no sentido de que se convocasse uma Reunião de Consulta para tratar da questão dos regimes totalitários de direita, a idéia não foi implementada. Não houve clima para o exame de tema dessa natureza, num momento em que os dois principais parceiros interamericanos eram chamados a conciliar posições em questões graves, como o envolvimento do ditador dominicano Rafael Trujillo num atentado contra o Presidente Rômulo Bettancourt, da Venezuela, ou, e principalmente, a identificação da revolução cubana com o marxismo-leninismo.

O primeiro tema foi o objeto da atenção especial da VI Reunião de Consulta, realizada em agosto de 1960, em que os Estados americanos, atuando sob a égide do TIAR, decidiram romper relações diplomáticas e interromper parcialmente seus vínculos econômicos com a República Dominicana[35].

O segundo e mais espinhoso foi tratado, também ao amparo do TIAR, pela VIII Reunião de Consulta, realizada em Punta del Este, em 1962. Por fortes pressões dos Estados Unidos, a reunião aprovou resolução, pela qual se excluiu o Governo de Fidel Castro de participação no sistema interamericano, numa decisão de bases legais duvidosas, já que o instituto da exclusão não era contemplado nos documentos básicos do sistema interamericano. No processo de aprovação da citada resolução, ressalte-se, foram decisivos os votos favoráveis das ditaduras latino-americanas de direita[36].

É verdade que, no encontro de Punta del Este, também se aprovaram quatro instrumentos em que o tema da democracia foi de alguma forma considerado, a saber: a resolução *Ofensiva do Comunismo na América,* na qual se declarou que a unidade continental e as instituições democráticas do hemisfério estavam ameaçadas pela influência subversiva do comunismo; a resolução

Reiteração dos Princípios de Não-Intervenção e Livre Determinação, que retomou a tese não-intervencionista latino-americana, enaltecendo a prática de eleições livres, como "a garantia mais segura para a paz do hemisfério e para a segurança e independência de todas e de cada uma das nações que o constituem"; a resolução *Realização de Eleições Livres,* que recomendou que os Governos cujos sistemas políticos ainda não fossem compatíveis com o exercício da democracia representativa realizassem eleições livres em seus respectivos países "a fim de garantir a restauração de um regime de direito, fundado na autoridade da lei e no respeito dos direitos da pessoa humana"; e a resolução *Aliança para o Progresso,* que lançou um amplo programa de cooperação multilateral e consolidava a tese latino-americana de que o desenvolvimento econômico constituía fator essencial para a preservação e o fortalecimento de instituições democráticas nas Repúblicas americanas[37].

As propostas de Punta del Este caíram, porém, em rápido esquecimento. O postulado em favor de eleições livres não saiu da retórica e o hemisfério ingressou numa nova onda de totalitarismo; os projetos concebidos no âmbito da Aliança para o Progresso "morreram" com seu principal idealizador, o Presidente norte-americano John F. Kennedy; e, como agravante, a Organização interamericana comprometeu seriamente sua credibilidade aos olhos de muitos, ao se envolver na aventura de constituir uma força interamericana de paz, para dar a cobertura da multilateralidade à intervenção norte-americana na República Dominicana, em 1965[38].

Referindo-se aos anos 60 e 70, que apontou como o "auge ditatorial" da região, o Representante Permanente do Chile junto à OEA, Embaixador Heraldo Muñoz, condenou o "silêncio cúmplice" da Organização diante dos movimentos antidemocráticos do período, fazendo sua a opinião por muitos expressada de que a OEA ... *foi incapaz de afirmar os princípios que a comprometiam com a solidariedade democrática interamericana*[39].

Se houve no período em análise algum progresso alcançado, este esteve ligado à participação da OEA em algumas missões de observação eleitoral, sempre realizadas, no entanto, com o cuidado de não vincular oficialmente a Organização ou qualquer de seus organismos especializados àquelas atividades. Formando

geralmente pequenos grupos de três ou quatro pessoas, os observadores designados pela OEA atuavam a título pessoal, como elementos convidados do Governo anfitrião que, de sua parte, arcava com as despesas de viagem da missão, estipulava a extensão de suas competências e autorizava ou não a publicação dos relatórios que os observadores elaborassem[40].

Em 1978, chamado a opinar sobre a natureza e o *modus operandi* das missões de observação eleitoral, o Conselho Permanente da OEA constituiu uma Comissão Geral para o exame do tema, resultando dos trabalhos desenvolvidos um extenso relatório no qual a Comissão concluiria:

> *Houve consenso da maioria em que a OEA não deve ter participação substantiva na observação de atos eleitorais nem assumir responsabilidade alguma na matéria, pois isso tornaria inevitável, voluntária ou involuntariamente, uma intervenção nos assuntos internos dos Estados por parte dos órgãos políticos da Organização. Por esta razão, considerou-se que não seria conveniente que a Organização, como tal, assumisse qualquer espécie de responsabilidade pela atuação de determinadas pessoas convidadas a presenciar uma eleição num dado país*[41].

Não foi senão em fins dos anos 70 que uma atitude mais explícita e coerente em favor da democracia representativa pôde ser tomada com maior distanciamento das distorções anticomunistas de uns, ou do zelo não-intervencionista de outros. Recorde-se aqui a firme postura adotada pela XVII Reunião de Consulta, em 1979, contra o regime ditatorial de Anastasio Somoza na Nicarágua. Em resolução emanada daquele foro, os Estados membros da OEA, além de reconhecerem que o povo nicaraguense estava sofrendo "os horrores de um conflito armado" e que "a conduta desumana do regime ditatorial" era a causa maior do sofrimento do país, recomendaram uma solução fundamentada nas seguintes bases: substituição imediata e definitiva do regime Somoza; instalação de um governo democrático; garantia de respeito aos direitos humanos dos nicaraguenses; e realização de eleições livres, no mais breve prazo possível, para o estabelecimento de um governo verdadeiramente democrático[42].

A firme postura pela primeira vez adotada no nível regional contra uma ditadura de direita acenava com a promessa da chegada de novos tempos "democratizantes" para a comunidade interamericana; tempos esses que se afirmariam em meados dos anos 80 como resultado direto do processo de redemocratização dos países americanos, para ganharem força e vigor em fins daquela década com o término da Guerra Fria e a subsequente valorização global do tema da democracia.

1.2 REVITALIZAÇÃO DO COMPROMISSO DEMOCRÁTICO

1.2.1 O Protocolo de Cartagena

O primeiro sintoma de que os Estados americanos se dispunham a inaugurar nova fase do processo regional foi sentido em 1984, por ocasião do XIV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA, realizado em Brasília. Nesse momento, a Organização interamericana, em virtude da adesão de vários países caribenhos nas décadas de 60 a 80, já era um foro com amplitude hemisférica, reunindo 31 países americanos[43].

No encontro na capital brasileira, os representantes governamentais aprovaram a *Declaração de Brasília,* em cujo âmbito se comprometeram a conjugar esforços para atender, com urgência, às necessidades do desenvolvimento dos povos da América Latina e do Caribe, ... *promover a observância dos direitos humanos e fortalecer o sistema da democracia representativa sob a égide da liberdade e da justiça social* [44].

Além da *Declaração de Brasília,* fêz-se a convocatória de um período extraordinário de sessões da Assembléia Geral, que teria a incumbência de examinar um projeto de reforma da Carta da OEA, elaborado, ainda nos anos 70, por uma Comissão Especial para Estudar o Sistema Interamericano e Propor Medidas para a Sua Reestruturação – CEESI, constituída pelo Conselho Permanente da Organização [45].

O encontro teve lugar, em 1985, em Cartagena das Índias, Colômbia, ocasião em que se aprovou o segundo protocolo de emendas à Carta de 1948. O instrumento introduziu modificações nos mecanismos de solução pacífica de controvérsias, adotou modalidades para a admissão de Estados membros, dispôs sobre

questões como o desenvolvimento integral e a cooperação econômica entre os Estados, aperfeiçoou alguns princípios jurídicos e conferiu certo grau de iniciativa política ao Secretário-Geral da Organização[46].

No atinente ao tema da democracia, o *Protocolo de Cartagena* fez duas relevantes contribuições: incorporou ao preâmbulo da Carta a declaração de que "a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região"; e inseriu novo item na relação dos propósitos essenciais do foro hemisférico, pelo qual confiou à instituição regional a missão de ... *promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio de não-intervenção*[47].

Pelo *Protocolo de Cartagena,* os Estados americanos, beneficiados em sua ampla maioria com a redemocratização e consolidação de suas próprias instituições nacionais, atribuíram finalmente ao foro regional um papel atuante na promoção da democracia, considerado então plenamente compatível com a obrigação da Organização de fazer respeitar outros preceitos basilares do direito internacional, como a soberania e independência política dos Estados, ou seu principal corolário, o princípio de não-intervenção. Iniciava-se a fase de revitalização política da OEA que, a despeito do recrudescimento de uma certa tendência de ação unilateral por parte do Governo norte-americano (administração Reagan), seria impulsionada em fins dos anos 80, em virtude de duas circunstâncias felizes: uma coesão maior entre os países latino-americanos, aproximados pela harmonização de suas realidades políticas; e a eleição de um novo Secretário-Geral para a Organização, o Embaixador brasileiro João Clemente Baena Soares que, com a competência de seu cargo ampliada pelo instrumento de Cartagena, passaria a ser um elemento-chave no processo[48].

Caso ilustrativo da forma como esses dois fatores se conjugaram foi o trabalho que a Organização interamericana executou em prol da redemocratização e apaziguamento interno dos países da América Central, trabalho esse que culminaria com as eleições presidenciais realizadas na Nicarágua, em 1990, e em El Salvador, em 1991. Não fossem a determinação dos países latino-americanos de se unir para contrabalançar o envolvimento direto do Governo norte-americano no contexto e o empenho pessoal do

Secretário-Geral da OEA de servir como moderador nas negociações desenvolvidas, possivelmente a resolução da crise centro-americana teria tido contornos menos democráticos[49].

O próprio exemplo da questão do Panamá, em 1989, pode ser também interpretado como um sintoma da reativação política da OEA, muito embora o esforço empreendido pela Organização não tenha oferecido os resultados finais que muitos esperavam, seja no sentido de convencer o General Manuel Antonio Noriega a deixar o poder, seja no de impedir que a solução da crise se desse pela via da intervenção militar norte-americana. No entanto, o envolvimento direto do foro hemisférico na crise panamenha e os serviços que prestou, promovendo a abertura de um diálogo entre as facções políticas que representavam o Governo panamenho e a oposição e facilitando a identificação dos pontos que deveriam compor um acordo nacional entre as partes, demonstraram que a Organização interamericana adquirira uma nova dimensão, em que os princípios democrático e de não-intervenção deixavam de ser preceitos inconciliáveis[50].

Em fins dos anos 80, portanto, tendo-se desincumbido, se não sempre com êxito, pelo menos com dedicação e dinamismo, das tarefas políticas que lhe foram confiadas na América Central, a OEA teve acrescida sua credibilidade aos olhos de seus membros e, como decorrência natural, seus campos de atuação. Em 1989, por resolução aprovada por ocasião do XIX Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, realizado em Washington, os Governos americanos deram à Secretaria-Geral da OEA o mandato de organizar e enviar missões de observação aos Estados americanos que o solicitassem, as quais, a partir de então, estariam encarregadas de *...observar o desenvolvimento, se possível em todas as suas etapas, de cada um dos respectivos processos eleitorais*[51].

Ao abrigo da citada resolução, as missões de observação da OEA passaram a ocupar-se não só, como no passado, do monitoramento do exercício propriamente dito do sufrágio, mas também da adoção de esquemas de cooperação com autoridades locais para a elaboração das leis eleitorais pertinentes, recebimento e processamento de denúncias, acompanhamento e averiguação do processo de inscrição de eleitores, assim como de um procedimento de contagem paralela dos votos para a confirmação dos resultados oficiais dos escrutínios. No novo modelo implantado,

a OEA realizou, com êxito, no período de 1990 a 1994, 16 missões de observação, prestando, especialmente em países como El Salvador, Haiti e Nicarágua, um serviço de valor irrefutável[52].

Em 1990, a Assembléia Geral da Organização, reunida em Assunção, Paraguai, aprovou uma resolução, pela qual incumbiu a Secretaria-Geral da OEA de criar um departamento a ela diretamente subordinado, a Unidade para a Promoção da Democracia – UPD, que seria encarregado de proporcionar um programa de apoio, que habilitasse a Secretaria-Geral atender aos pedidos de assessoria ou assistência que lhe fossem formulados pelos Estados americanos. À UPD conferiram-se os mandatos de: facilitar o intercâmbio de informações entre os Estados americanos, por meio da organização e realização de seminários e programas de treinamento; identificar pessoas e instituições especializadas em estudos políticos sobre sistemas e instituições democráticas; elaborar normas e procedimentos para a organização das missões de observadores de processos eleitorais; coordenar-se com outras organizações multilaterais interessadas na matéria; e promover o diálogo sobre princípios e valores democráticos no hemisfério[53].

Do encontro no Paraguai, também emanou a chamada *Declaração de Assunção,* em cujo preâmbulo os Governos representados por seus Presidentes afirmaram:

> *Reafirmamos nossa fé na democracia representativa como expressão da legítima e livre manifestação da vontade popular e como o sistema político que garante mais adequadamente os fins e propósitos do Sistema Interamericano. Entendemos que a democracia, que elegemos como forma de vida e ordenamento de nossas sociedades, deve inspirar também as novas formas de relação na sociedade internacional e a concertação e compreensão da interdependência das nações*[54].

Em 1991, estimulados pelo êxito das missões de observação realizadas no Haiti e na Nicarágua, os Estados americanos resolveram elevar o patamar de responsabilidades da OEA e aprovaram, dois importantes instrumentos que credenciariam a Organização a agir já não apenas nos limites da promoção e consolidação da democracia, mas também na defesa dos regimes democráticos de seus Estados membros.

1.2.2 O Regime de Defesa da Democracia

Em junho de 1991, os Governos americanos reuniram-se em Santiago do Chile para o XXI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA. O encontro entraria para a história como o primeiro realizado, nos cem anos de existência do sistema interamericano, com a participação de delegações que, em sua totalidade, respondiam por governos democraticamente eleitos. Desnecessário dizer que tal circunstância foi fator de regozijo e inspiração para os já então 33 Governos americanos representados na OEA, levando-os a celebrar o momento com a prestação de uma forte declaração em favor da solidariedade democrática regional[55].

Mediante a aprovação do chamado *Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano,* os países membros da OEA, reconhecendo a necessidade de adequar a Organização às mudanças ocorridas nos níveis regional e mundial com o término da Guerra Fria, formularam uma declaração de princípios e intenções, que se fundamentou na noção da interdependência entre democracia representativa e cooperação hemisférica[56].

Em sua parte preambular, o *Compromisso de Santiago* reafirmou os princípios consagrados na Carta da OEA, ressaltando, nesse contexto, a determinação dos países americanos de cooperarem entre si em assuntos relacionados com o afiançamento da paz, a segurança hemisférica, a luta contra a pobreza crítica e as desigualdades econômico-sociais da região. Em seu texto substantivo, além de consignar a existência de um vínculo de união entre o sistema interamericano e o regime democrático, reiterou:

> ... *o compromisso indeclinável* (dos Estados americanos) *com a defesa e promoção da democracia representativa e dos direitos humanos na região, dentro do respeito aos princípios de livre determinação e não-intervenção.*

Em seu segundo parágrafo, o instrumento atestou a firme vontade dos Estados americanos de incentivar o processo de renovação da OEA, com vistas a aumentar a eficácia e a utilidade

de seus trabalhos na implementação dos princípios e objetivos acertados, e indicou a decisão daqueles Estados de elaborar "uma agenda relevante de trabalhos para os anos 90", que teria como um de seus objetivos o fortalecimento do papel da OEA em defesa da democracia representativa, ... *dentro do respeito imutável pela soberania e independência dos Estados membros.*

Como último ponto, o *Compromisso de Santiago* registrou a decisão de seus signatários de adotar um conjunto de procedimentos ... *eficazes, oportunos e expeditos para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa, de conformidade com a Carta da OEA.*

Foi desta última decisão que resultou a aprovação, por unanimidade, da resolução 1080, *Democracia Representativa,* que conferiu poder de ação à OEA em situações que configurassem a ruptura da ordem institucional em um Estado americano. Dividida em três parágrafos, a resolução 1080 confiou mandatos a diferentes instâncias políticas da OEA[57].

No primeiro, incumbiu o Secretário-Geral de solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente, caso ocorressem fatos que configurassem:

> ... *a interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito, em qualquer dos Estados membros da Organização.*

Instruiu ainda o Conselho Permanente da Organização a analisar a situação em pauta e decidir sobre a necessidade de convocar uma reunião *Ad Hoc* dos ministros das relações exteriores ou um período extraordinário de sessões da Assembléia Geral da OEA para o exame do assunto, num prazo de 10 dias.

No segundo parágrafo, encarregou a referida reunião *Ad Hoc* ou a Assembléia Geral extraordinária de:

> ... *analisar coletivamente os fatos e adotar as decisões consideradas apropriadas, de conformidade com a Carta e com o Direito Internacional.*

No terceiro e último parágrafo, confiou ao Conselho Permanente o mandato de elaborar um conjunto de propostas, com vistas a estimular ações fundamentadas na solidariedade e cooperação internacional para a preservação e fortalecimento dos sistemas democráticos, assim como de prestar informações à Assembléia Geral sobre as propostas que formulasse.

Ao instituírem um regime de defesa da democracia de âmbito regional, os instrumentos de Santiago deixavam evidente que, na concepção da totalidade dos países membros da OEA, a defesa da democracia era uma meta cuja realização não teria, necessariamente, o significado de violação ao princípio de não-intervenção. Ambos os compromissos, antes irreconciliáveis, poderiam agora ser honrados pela Organização interamericana, porque interpretados como harmoniosos e complementares.

Produtos naturais de uma conjuntura regional e mundial favoráveis, os documentos em análise ampliaram o compromisso democrático da OEA, estabelecendo o necessário fundamento jurídico para que a Organização pudesse reagir aos atentados antidemocráticos que viessem a ocorrer no hemisfério.

Dali a pouco mais de três meses, um golpe de Estado subverteria a ordem democrática no Haiti.

NOTAS

[6] Trecho do pronunciamento feito por ocasião do XXII Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA, realizado em Nassau, Bahamas, em maio de 1992.

[7] Da I Conferência Internacional Americana, participaram delegados da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

[8] As raízes mais remotas do princípio de não-intervenção, tal como hoje é conhecido, encontram-se na experiência panamericanista do século XIX. Nos dois tratados constitutivos da Confederação Continental que Simón Bolívar pretendeu formar mediante a associação das então recém-independentes Repúblicas espanholas, incluíram-se cláusulas pelas quais se proibia aos Estados confederados ou ao órgão executivo do sistema, o Congresso dos Plenipotenciários, intervir nos assuntos internos das outras Repúblicas. O Tratado da Confederação de 1848 estabeleceu, em seu art.12: *Conservando como conserva, cada uma das Repúblicas Confederadas, o pleno direito à sua independência e à sua soberania, não poderão intervir em seus assuntos internos os governos das outras Repúblicas ou o Congresso dos Plenipotenciários.* O Tratado Continental, de 1856, estipulou: *O Congresso, em nenhum caso e por nenhum motivo, pode tomar como matéria de suas deliberações os distúrbios internos, movimentos ou agitações internas dos diversos Estados da União, nem acordar a adoção de nenhum gênero de medidas que visem a influir nestes movimentos, de forma a que a independência de cada Estado para organizar-se e governar-se como melhor lhe conceba, seja respeitada em toda sua latitude e não possa ser contrariada nem direta, nem indiretamente por atos, acordos ou manifestações do Congresso.* O Tratado de 1848 foi assinado

pela Bolívia, Chile, Equador, Nova Granada (Colômbia) e Peru. O de 1856 foi concluído pelo Chile, Equador, Peru, com adesão posterior da Nicarágua. Nos dois Tratados, a possibilidade de uma ação coletiva por parte do Congresso de Plenipotenciários não foi inteiramente descartada. O próprio artigo que introduziu o princípio em 1848 continha a ressalva de que não seria intervenção ... *a ajuda que se deva prestar para assegurar seu cumprimento* (do Tratado) *e o dos demais Tratados da Confederação.* Vide: *Sistema Interamericano a través de Tratados, Convenciones y otros Documentos*, volume 1, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, p. 47,tradução livre do texto em espanhol.

[9] As primeiras Conferências Internacionais foram realizadas, respectivamente, na cidade do México, em 1901, no Rio de Janeiro, em 1906, em Buenos Aires, em 1910, em Santiago, em 1923, e em Havana, em 1928. No período, os Estados Unidos estabeleceram um protetorado em Cuba, em 1901, ocuparam o Panamá e se envolveram no processo de independência daquele país, em 1902, tomaram o controle aduaneiro na República Dominicana, em 1905, e ocuparam militarmente Cuba, em 1906 e 1917, a Nicarágua, em 1912, o Haiti, em 1915, e a República Dominicana, em 1916.

[10] *Convenção Sobre Direitos e Deveres dos Estados*, art.8, VII Conferência Internacional Americana, Montevidéu, Uruguai, 1933, in *Conferencias Internacionales Americanas 1899-1936 – Recompilacion de Tratados y Otros Documentos, Secretaria General de la VII Conferencia Interamericana*, p. 469.

[11] *Protocolo Adicional Relativo à Não-Intervenção*, Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, idem, ib., p. 606.

[12] No Brasil, a investida encontrou receptividade no período de 1937 a 1939, quando Getúlio Vargas, tendo implantado o Estado Novo, procurou beneficiar-se não só do interesse alemão de penetrar na economia brasileira, como também das rivalidades políticas e comerciais entre os Estados Unidos e a Alemanha. Menos do que servir à causa da solidariedade hemisférica, o objetivo inicial de Vargas foi diminuir a dependência do Brasil em relação aos Estados Unidos, por meio de uma política de cunho nacionalista, da qual não faziam parte considerações democratizantes. Não seria senão nos anos 40 que o ditador brasileiro se alinharia com os Estados Unidos e comprometeria o País com a causa dos Aliados. Na Argentina, os efeitos da penetração alemã foram sobretudo sentidos nos últimos anos da Segunda Guerra. Durante os Governos militares dos Generais Pedro Ramírez (1943) e Edelmiro Farell (1944), o país adotou uma atitude francamente antiamericanista e dita independente, em nome da qual manteria relações diplomáticas, econômicas e comerciais com as potências do Eixo até meados de 1944.

[13] Resolução XXVII, *Declaração de Princípios sobre Solidariedade e Cooperação Interamericanas*, Ata Final, Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, Buenos Aires, 1936, in *Conferencias Internacionales Americanas – 1889-1936*, p. 646.

[14] Em 1938, diante das agressões da Alemanha contra a Áustria, Tchecoslováquia e Espanha, os países americanos promoveram a VIII Conferência Internacional dos Estados Americanos, no âmbito da qual aprovaram duas declarações de princípios, a *Declaração da Solidariedade da América* e a *Declaração de Princípios Americanos*. Em ambas, a proposta da solidariedade hemisférica foi reiterada. Em 1939, com a invasão da Polônia, França e Países Baixos pela Alemanha hitlerista, os países americanos, com base no mecanismo de consulta instituído em Buenos Aires, convocaram a I Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, da qual emanaram uma declaração geral de neutralidade do hemisfério em relação à guerra na Europa e a criação de mecanismos de cooperação econômica entre as Repúblicas americanas. Aprovou-se, ainda, a *Declaração Conjunta de Solidariedade Continental*, em cujo preâmbulo os Governos americanos reconheceram-se ...*firmemente unidos pelo espírito democrático que inspira suas instituições.* Vide: Resolução CIX, *Declaração de Princípios da Solidariedade da América (Declaração de Lima)*, e Resolução CX, *Declaração dos Princípios Americanos*, VIII Conferência Internacional dos Estados Americanos, Lima, 1938, in *Conferencias Internacionales Americanas, 1938-1942, Primero Suplemento*, pgs.97 e 98; e Resolução V, *Declaração Conjunta de Solidariedade Continental*, Preâmbulo, Ata Final, I Reunião de Consulta entre os Ministros das Relações Exteriores, Panamá, 1939, idem, ib., p. 115.

[15] Resolução VIII, *Assistência Recíproca e Solidariedade Americana*, Ata Final, Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, Chapultepec, México, 1945, in *Conferencias Internacionales Americanas – 1945-1954*, Segundo Suplemento p.17.

[16]Resolução XI, *Declaração do México*, Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz e Resolução XXXVIII, *Defesa e Preservação da Democracia na América*, idem, ib., respectivamente, pp. 25 e 50-51.

[17] Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, assinado em 1947, Rio de Janeiro, e emendado pelo *Protocolo de Buenos Aires de 1967, Série dos Tratados, nº 25, OEA/Ser.X/4 rev.1.*

[18] Os sete países que integraram a Comissão foram Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México, Uruguai e Venezuela. III Reunião de Consulta entre os Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, Rio de Janeiro, 1942, Ata Final, in *Conferencias Internacionales Americanas – 1938-1942, Primero Suplemento*, p.195.

[19]John Dreier, in *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis*, p. 95. Além do Uruguai, oito países manifestaram sua concordância com a doutrina Larreta: Argentina, Costa Rica, Cuba, Estados Unidos, Guatemala, Nicarágua, Panamá e Venezuela. Na resposta enviada pelo Brasil, o então Ministro das Relações Exteriores, Pedro Leão Velloso, declarou que ... *o Governo brasileiro julga que não seria aconselhável, neste momento, para a paz do Continente, sobretudo pelo grau de imperfeição que ainda tem a organização jurídica internacional, o abandono ou o simples afastamento desse princípio* (de não-intervenção). Leão Velloso acrescentaria: ... *o estado atual da organização internacional não estabelece, entretanto, as bases de uma intervenção a não ser nos casos de ameaça ou de agressão.*

[20] Muitas das Repúblicas latino-americanas, premidas por suas dificuldades econômico-sociais que se agravaram sobretudo após a crise econômica de 1929, recorreram ao autoritarismo. Dentre os países sob Governos ditatoriais nas décadas de 30 e 40, incluem-se: a República Dominicana, com Rafael Trujillo, a partir de 1930; o Brasil, com Getúlio Vargas, de 1930 a 1945; a Guatemala, com o General Jorge Ubico, a partir de 1931; El Salvador, com o General Hernandez Martinez, em 1932 e com o General Oscar Osório, em 1938; a Nicarágua, com Anastasio Somoza, em 1936; a Argentina, com o General Pedro Ramírez, em 1936.

[21] No início do primeiro mandato de Eisenhower (1953-1957), o Conselho Nacional de Segurança dos Estados Unidos, criado em 1947, aprovou o ato 144/1, pelo qual estabeleceu como objetivo prioritário da política regional norte-americana angariar o apoio continental na luta contra o comunismo. Vide: Stephen Rabe, *Eisenhower and Latin America*, capítulo 3.

[22] A *Declaração Interamericana dos Direitos e Deveres do Homem*, assinada sete meses antes da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, proclama, dentre outros, os direitos fundamentais da pessoa humana à vida, liberdade, igualdade perante a lei, propriedade, educação, justos salários, seguridade social, asilo e, ainda, o direito de votar e participar de um governo de representação. O art. XX do instrumento declara que: *Toda pessoa que tenha capacidade legal está habilitada a participar no Governo de seu país, diretamente ou por meio de seus representantes, e participar de eleições realizadas a partir de voto secreto e de forma honesta, periódica e livre.* Resolução *XXX, Declaração Americana dos Direitos Humanos*, IX Conferência Internacional Americana, in *Conferencias Internacionales Americanas – 1945-1954, Segundo Suplemento*, Departamento Jurídico da União Panamericana, Washington, D.C., pp. 203-210.

[23] A Carta da OEA foi assinada, em 1948, por 21 países, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Carta da Organização dos Estados Americanos, Assinada na IX Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948, Série sobre Tratados nº 1, OEA/Ser.A/2 (português), Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C, Primeira Parte, Capítulo I, Natureza e Propósitos.

[24] Aos propósitos estabelecidos, dois outros se acrescentariam, em 1985, pelo *Protocolo de Cartagena*: (1)- *promover e consolidar a democracia no hemisfério*; e (2)- *alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados membros.*

[25] Idem, ib., artigo 5, capítulo II, alínea d.

[26] De acordo com projeto de emenda do Brasil, o art.2º da Carta da OEA teria a seguinte redação: ... *Todo Estado americano, com a simples ratificação deste Pacto, pode ser membro da União das Nações Americanas desde o momento em que adote um regime de governo democrático, fundado na pluralidade dos partidos, em eleições livres,*

na possibilidade da iniciativa econômica privada e na garantia dos direitos fundamentais do homem. IX Conferência Internacional Americana, *Actas y Documentos, Ministério das Relações Exteriores da Colômbia, p. 92.*

[27] Resolução XXXII, *Preservação e Defesa da Democracia na América*, idem, ib., p.17 e Resolução VII, *Fortalecimento e Exercício Efetivo da Democracia*, IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, 1951. Vide: Relatório da Comissão Jurídica Interamericana sobre o Estado Atual do Tema Fortalecimento do Exercício Efetivo da Democracia, União Panamericana, CIJ-42, português. Arquivos da OEA.

[28] O Presidente Arbenz tentara implementar um plano de reforma agrária que atingiria diretamente interesses de companhias norte-americanas, como a United Fruit Company, instaladas na Guatemala. Sob o argumento da infiltração comunista, Eisenhower concordou com a participação da CIA numa campanha destinada a desestabilizar o Governo guatemalteco. A derrubada do Presidente ocorreu poucos meses após a Conferência de Caracas. Resolução XCIII, *Declaração de Solidariedade para a Preservação da Integridade Política dos Estados Americanos Contra a Intervenção do Comunismo Internacional*, X Conferência Interamericana, Caracas 1-28 de março, 1954, Ata Final, in *Conferencias Internacionales Americanas – 1945-1954, Segundo Suplemento*, p. 363.

[29] Resolução XCV, *Declaração de Caracas*, X Conferência Interamericana, Caracas, 1º-28 de março de 1954, Ata Final, Publicação Oficial do Ministério das Relações Exteriores da Venezuela, Caracas, 1957, p. 121.

[30] Idem, ib., p. 122.

[31] *Declaração de Santiago*, V Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores, Ata Final, OEA/ Ser.C/II.5, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, tomo 1, União Panamericana, agosto de 1959, p.203.

[32] O projeto foi elaborado por uma comissão da qual fizeram parte representantes da Argentina, Brasil, México, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela. Vide: Resolução IX, *Exercício Efetivo da Democracia Representativa*, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, tomo 1, União Panamericana, agosto de 1959, p. 210; e *Projeto de Convenção sobre o Exercício Efetivo da Democracia Representativa*, in *Actas del Consejo*, C-A-340-C-A-354, Agosto 6-Dezembro 30 de 1959, *Acta de la Sesión Ordinaria, celebrada el 15 de Diciembre de 1959, Aprobada en la Sesión del 30 de Diciembre de 1959*, p.30.

[33] Relatório da Comissão Jurídica, publicado como documento para a XI Conferência Interamericana, sob a classificação OEA/Ser.E/XI.1/Doc.16, 1959 e, posteriormente, sob a classificação CIJ-52, junho de 1960, p.3.

[34] Idem, ib., p. 16.

[35] Por resolução adotada na VI Reunião de Consulta, os Governos americanos concluíram que o atentado contra Bettancourt fazia parte de um complô, destinado a derrubar o Governo venezuelano e que as pessoas implicadas receberam apoio e assistência material de altas autoridades do Governo dominicano. Vide: Resolução I, Ata Final, VI Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, São José, Costa Rica, 16-21 de agosto de 1960, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Colección de Actas Finales*, OEA/ Ser.X.12, tomo 1, p. 230, espanhol.

[36] O instrumento continha quatro parágrafos resolutivos que dispuseram: 1- *Que a adesão de qualquer membro da Organização dos Estados Americanos ao marxismo-leninismo e o alinhamento de tal governo com o bloco comunista quebra a unidade e a solidariedade do hemisfério;* 2- *Que o atual Governo de Cuba, que oficialmente se havia identificado como um Governo marxista leninista, é incompatível com os princípios e propósitos do Sistema Interamericano*; 3- *Que esta incompatibilidade exclui o atual Governo de Cuba de sua participação no Sistema Interamericano*; 4- *Que o Conselho da Organização dos Estados Americanos e os outros órgãos e organismos do Sistema Interamericano adotem sem demora as providências necessárias para cumprir esta resolução.* Os parágrafos foram votados em separado. Os dois primeiros obtiveram 20 votos a favor e um contra (Cuba). Na votação dos dois que tratavam da matéria da exclusão, seis países (do total de 21 membros da OEA) se abstiveram: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Chile e México. Cuba votou contra. Houve, portanto, 14 votos a favor da exclusão de Cuba, o mínimo necessário para completar os 2/3 de votos exigidos para a aprovação da citada resolução. Vide: Garcia Amador, in *La Cuestión Cubana en la OEA y la Crisis del Sistema Interamericano*, pp. 36-42.

[37] Resolução I, *Ofensiva do Comunismo na América*, VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Punta del Este, Uruguai, 31 de janeiro de 1962, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Coleccion de Actas Finales*, OEA/Ser.X.12, tomo 1, p. 285. Resolução III, *Reiteração dos Princípios de Não-Intervenção e Autodeterminação*, Idem, ib., p.289. Resolução IV, *Realização de Eleições Livres*, Idem, ib, p. 290. Resolução V, *Aliança para o Progresso*, idem, ib., p. 291.

[38] Em 1961, o ditador dominicano Rafael Trujillo foi assassinado. Eleições foram realizadas e Juan Bosh foi eleito, mas deposto, em 1962. Iniciou-se uma guerra civil, que levaria os Estados Unidos a enviar, em 1965, uma força militar de 23 mil homens, sob o pretexto de proteger a vida de norte-americanos na República Dominicana. A X Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores aprovou, em sua terceira sessão plenária, a resolução III, pela qual instituiu a Força Interamericana de Paz, transformando as forças de intervenção norte-americanas ... *em outra força que não seria de um Estado e nem de um grupo de Estados, mas de um organismo interestatal, como o é a Organização dos Estados Americanos, encarregado, precisamente, de interpretar a vontade democrática de seus membros.* Da Força Interamericana de Paz, participaram 6.463 militares norte-americanos, 1.171 brasileiros, 838 hondurenhos, 212 paraguaios, 164 nicaraguenses e 19 costarriquenhos. Vide: Resolução III, *Força Interamericana de Paz*, X Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, maio de 1965. *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Colección de Actas Finales*, OEA/Ser.X.12, tomo 1, tomo 1, pp. 340-342.

[39] Heraldo Muñoz, Representante Permanente do Chile junto à OEA, pronunciamento feito durante sessão da Comissão Especial sobre as Reformas da Carta em 17 de setembro de 1992, Conselho Permanente, OEA/Ser.G, CE/CARTA-27/92, 7 de outubro de 1992.

[40] Realizaram-se missões de observação eleitoral na República Dominicana, em 1962 e 1970, Costa Rica, em 1962, 1966 e 1978, Honduras, em 1963, Bolívia, em 1966 e 1978, Equador, em 1968, Guatemala, em 1970, Nicarágua, em 1963 e 1974 e Panamá, em 1978.Vide: João Clemente Baena Soares, in Síntese de uma Gestão, capítulo III, "A Observação Eleitoral", pp.133-138.

[41] Relatório do Grupo de Trabalho Encarregado de Estudar o Procedimento e as Normas para Designação de Observadores em Processos Eleitorais, OEA/Ser.G, CP/CG-1086/80, 10 de abril de 1980.

[42] A resolução foi aprovada por 17 votos, contra dois (Nicarágua e Paraguai) e as abstenções da Guatemala, Honduras, El Salvador, Uruguai e Chile. Resolução II, XVII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, 23 de junho de 1979, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Colección de Actas Finales*, OEA/Ser.X.12, tomo 2, pp. 434-435

[43] No período de 1960 a 1984, ingressaram como membros da Organização os seguintes países: Barbados, em 1967, Trinidad e Tobago, em 1967, Jamaica, em 1969, Grenada, em 1975, Suriname, em 1977, Dominica, em 1979, Santa Lúcia, em 1979, Antígua e Barbuda, em 1981, St. Vincent e Grenadines, em 1981, Bahamas, em 1982, St. Kitts e Nevis, em 1984.

[44] Resolução 747 (XIV-0/84), *Declaração de Brasília*, XIV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Documentos, OEA/Ser.P AG, Português, p.123.

[45] No período de 1973 a 1975, a CEESI elaborou quatro projetos que foram submetidos ao Conselho Permanente da Organização: um sobre a reforma da Carta da OEA, um sobre a reforma do TIAR, uma convenção sobre segurança econômica para o desenvolvimento e uma convenção sobre cooperação para o desenvolvimento. Os três últimos não foram aprovados pelo órgão político. O projeto de reforma da Carta seria retomado durante a Assembléia Geral de Brasília, que decidiu, então, convocar o período extraordinário de sessões da Assembléia Geral para examiná-lo.

[46] De acordo com a Carta de 1948, a função do Secretário-Geral era puramente de caráter administrativo, não sendo aquela autoridade autorizada a ir além da mera execução das decisões tomadas pelas instâncias políticas do foro hemisférico. Pela Carta emendada em 1985, o Secretário-Geral da OEA passou a ter um papel político, ao lhe ser reconhecido, à semelhança do modelo adotado no artigo 99 na Carta da ONU, o direito de ... *levar à atenção da Assembléia Geral ou do Conselho Permanente qualquer assunto que, na sua opinião, possa afetar a paz e a segurança do Continente e o desenvolvimento dos Estados membros.* Vide: art.115, parágrafo 2, da Carta reformada pelo *Protocolo de Buenos Aires* em 1967 e pelo *Protocolo de Cartagena das Índias* em 1985. Interessante estudo é feito sobre a matéria pelo Embaixador Hugo Caminos, em artigo intitulado "*L'Exercice de Pouvoirs Implicites par le Secrétaire Général de l'Organisation des États Américains dans*

le Cadre de l'Etablissement de la Paix en Amérique Centrale", pp. 189-203, no *Annuaire Français de Droit International*, nº XXXV, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1989.

[47] Carta da Organização dos Estados Americanos, Reformada pelo *Protocolo de Buenos Aires* em 1967 e pelo *Protocolo de Cartagena das Índias* em 1985, Série sobre Tratados nº 1-D, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, Capítulo II, Princípios, art.3, alínea d; e idem, ib, capítulo I, Natureza e Propósitos, art.2, alínea b. Obs: O primeiro protocolo de emendas à Carta da OEA, aprovado em 1967, em Buenos Aires e não trouxe alterações para o tratamento do tema de que se ocupa a presente monografia. As emendas que introduziu relacionaram-se, sobretudo, com a reestruturação da Organização interamericana e o estabelecimento de mecanismos de cooperação econômica multilateral.

[48] O Embaixador João Clemente Baena Soares foi eleito por unanimidade, durante o XIV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, realizado em Brasília, em 1984. Em 1989, foi reeleito, também por unanimidade, para novo mandato de cinco anos.

[49] Desde princípios dos anos 80, as crescentes tensões na região centro-americana, provocadas, de um lado, pelos conflitos entre o Governo sandinista da Nicarágua e os países vizinhos (Costa Rica e Honduras) e, de outro, pela escalada de violência em El Salvador com as ações da Frente Farabundo Martí de Liberação Nacional – FMLN –, preocuparam os países americanos e, muito particularmente aos Estados Unidos, que continuavam a dimensionar tais gêneros de crises em termos de Guerra Fria. Em 1983, decididos a facilitar uma solução para os conflitos da região e evitar que os Estados Unidos se comportassem como o único árbitro no contexto, a Colômbia, o México, o Panamá e a Venezuela constituíram o chamado Grupo de Contadora, que passou a servir como instância facilitadora das negociações. Dois anos mais tarde, ao Grupo de Contadora se juntou um Grupo de Apoio, formado pela Argentina, o Brasil, o Peru e o Uruguai. Em 1986, unidos agora no Grupo do Rio, os participantes de Contadora e do Grupo de Apoio, em companhia dos Secretários-Gerais da OEA, já então o Embaixador Baena Soares, e da ONU, Javier Pérez de Cuellar, visitaram os países centro-americanos, com o propósito de promover a retomada das negociações interrompidas. Em 1987, como primeiro fruto dessa viagem, os cinco países centro-americanos submeteram um plano de paz para a região, elaborado por iniciativa do Presidente Oscar Árias, da Costa Rica. O plano se fundamentou em dez pontos básicos, cuja implementação se daria com o apoio da OEA e da ONU. Com base no Plano Árias, assinou-se, em 1987, o chamado Acordo de Esquipulas II, que além de comprometer os cinco países centro-americanos com o cessar-fogo imediato, a concessão de anistia política para os rebeldes, a suspensão de ajuda militar estrangeira e o início do processo de democratização, dispôs sobre a criação de uma Comissão Internacional de Verificação e Acompanhamento, constituída pelos Secretários-Gerais da OEA e da ONU, pelos Chanceleres americanos, pelo Grupo de Contadora e de Apoio – CIVS –, que deveria acompanhar sua implementação. As revelações feitas, a partir de fins de 1986, do envolvimento do Executivo norte-americano no escândalo "Irã-Contra" e as pressões subsequêntes do Congresso norte-americano para que o Governo Reagan se abstivesse de dar apoio militar à Resistência nicaragüense, não deixaram ao Presidente norte-americano alternativa que não a de aderir ao Plano Árias e participar, assim, da "multilateralização" da questão centro-americana. Em 1988, as negociações entre o Governo nicaragüense e a Resistência foram iniciadas, com dois únicos observadores, o Cardeal Miguel Obando y Bravo, líder da Igreja Católica na Nicarágua, e o Secretário-Geral da OEA. Do esforço negociador, resultou o Acordo de Sapoá, assinado em março de 1988, ao amparo do qual se obteve uma trégua de 60 dias entre as partes em conflito e se criaram condições para a implementação dos futuros processos de reintegração dos membros da Resistência à sociedade nicaragüense e do desarmamento dos rebeldes. Vide: Larman C.Wilson, *"The OAS and Promoting Democracy and Resolving Disputes: Reactivation in the 1990s?"*, *Revista Interamericana de Bibliografia, nº 4, vol. XXXIX, Departamento de Assuntos Culturais, Secretaria-Geral da OEA, Washington, D.C., pp. 479-488. Vide também: João Clemente Baena Soares, in Síntese de uma Gestão, cap.IV, "A Paz e a Solidariedade", pp. 177-210; e Tom Carothers, in In the Name of Democracy, capítulo 3, "Democracy by Force", pp. 77-110.*

[50] A crise foi iniciada em maio de 1989, com a anulação pelo Comandante das Forças de Defesa panamenhas, General Manuel Antonio Noriega, das eleições presidenciais realizadas no mesmo mês e das quais saíra vitorioso o candidato de oposição, Guillermo Endara. A pedido da Venezuela, o Conselho Permanente da OEA reuniu-se em sessão extraordinária e convocou uma Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, que deu aprovação, em 17 de maio, a uma resolução que determinou a ida ao Panamá de uma missão especial, integrada pelo Secretário-Geral da OEA e os Chanceleres do Equador, Guatemala e Trinidad e Tobago, com mandato de ... *promover com urgência fórmulas de entendimento para lograr um acordo*

nacional que assegure, por meio de mecanismos democráticos e no mais breve prazo possível, a transferência do poder, com pleno respeito à vontade soberana do povo panamenho. De maio a agosto, a missão esteve por cinco vezes no Panamá e logrou obter que os expoentes do Governo e das Forças de Defesa, de um lado, e do partido da oposição, a Aliança da Oposição Civilista – ADO-CIVILISTA –, de outro, abrissem um diálogo político, com vistas à conclusão de um acordo nacional, que assegurasse a transferência pacífica do poder na data concertada de 1º de setembro de 1989. Em agosto de 1989, contudo, ficou claro para a missão da OEA que o afastamento de Noriega do poder não era aceito pelo General. Em fins de agosto, Noriega negou-se a manter qualquer contato com a missão da OEA, num momento em que os pontos de base do citado acordo nacional já haviam sido identificados entre os representantes do partido do Governo, a Coalizão de Liberação Nacional – COLINA – e a ADO-CIVILISTA. A comprovação de que o General Noriega estava envolvido no comércio ilícito de drogas para os Estados Unidos levou o Governo Bush a optar pela intervenção unilateral. A crise foi concluída com a invasão militar do Panamá, em dezembro de 1989, pelos Estados Unidos e a imediata assunção do Presidente Guillermo Endara. Em 22 de dezembro, o Conselho Permanente da OEA resolveu ... *deplorar profundamente a intervenção militar no Panamá e ... exortar à retirada das tropas estrangeiras. Resolução I, XXI Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C., OEA/Ser.F/II.21, 17 de maio de 1989 e Resolução 534, Conselho Permanente, 800/89, 22 de dezembro de 1989.*

[51] Resolução 991 (XIX-0/89), *Direitos Humanos e Democracia*, XIX Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Washington, D.C, Novembro 13-18 de 1989, Atas e Documentos, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, p. 36.

[52] João Clemente Baena Soares, in op.cit, quadro anexo ao capítulo III, p. 176.

[53] AG/RES 1063 (XX-0/90), *Unidade para a Promoção da Democracia*, XXI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Assunção, Paraguai, Junho 4-9 de 1990, Atas e Documentos, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, pp.107 e 109.

[54] *Declaração de Assunção*, XX Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Assunção, Paraguai, junho 4-9 de 1991, Atas e Documentos, Volume I, p.1.

[55] Em 1990, o Canadá se associou à OEA. Em princípios de 1991, Belize também seria aceita como membro. O último país a incorporar-se à Organização foi a Guiana, no segundo semestre de 1991.

[56] *Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Americano*, XXI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Santiago, Chile, junho 3-8, 1991, Atas e Documentos, Volume I, p.1. Arquivos da OEA.

[57] Resolução 1080, *Democracia Representativa*, XXI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Santiago, junho 1991, Atas e Documentos, Arquivos da OEA.

"Se posso dizer alguma coisa sobre o Haiti, o que eu diria é que neste país se sente a presença do medo em todos os lugares".

Dante Caputo, Enviado Especial
dos Secretários-Gerais da OEA e da ONU[58].

Capítulo 2

A CRISE HAITIANA ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 O HAITI E O AUTORITARISMO

Em estudo que publicou em 1987, sob o título *Comprendre Haïti,* o pesquisador haitiano Laënec Hurbon responsabiliza a separação existente entre o Estado e a nação haitianos pela crônica tendência de seu país ao despotismo. Hurbon considera que, ao se formar no século XIX, o Estado haitiano renegou a cultura nacional e assumiu um papel de senhor, "com direito de vida e morte sobre seus escravos", que se empenharia por manter inalterado o modelo escravagista instalado com a colonização francesa. Na concepção do autor, o escravagismo persistiria por três séculos em seu país, ... *deixando intactos, após o desaparecimento do senhor suas redes simbólicas e imaginárias no coração da sociedade haitiana e do Estado*[59].

Esta é uma interessante tentativa de interpretação da já atávica tendência autocrática da experiência política do Haiti, um país que se destacou dos demais vizinhos da região por ter sido o primeiro latino-americano a alcançar sua independência e o único a conquistá-la a partir de uma revolta de escravos, mas que não apresentou o mesmo grau de pioneirismo nas etapas subseqüentes de sua afirmação nacional.

2.1.1 Da Independência ao Duvalierismo (1804-1957)

Pequeno país de 27750 km², situado na área do Caribe, o Haiti ocupa aproximadamente 1/3 dos 75000 km² da antiga ilha de

Hispaniola, que comparte com a República Dominicana. Sua população, estimada em 6,4 milhões de habitantes, é composta por 95% de negros, 4,9% de mulatos e 0,1% brancos[60].

Do Produto Interno Bruto nacional, calculado em US$1 bilhão em 1987, deriva uma uma renda anual per capita de US$300,00, indicador que não vai além da pura abstração numérica, já que 46% da renda nacional estão concentrados em mãos de apenas seis famílias abastadas, que representam 1% da população haitiana[61].

Ao se rever a história do Haiti no período de 1804 a 1990, o aspecto que chama de início a atenção é a absoluta ausência de um compromisso das lideranças políticas com a democratização das instituições nacionais. Para alguns estudiosos, a causa principal desse fenômeno está na própria conformação da sociedade haitiana, dividida, até hoje, em dois pólos que nunca chegaram a se associar: a elite econômica, integrada pela minoria mulata, oficiais militares e comerciantes e a camada pobre da população, constituída fundamentalmente pelos negros.

A separação entre os dois grupos teve sua origem ainda na época colonial, quando os descendentes mulatos dos colonizadores franceses, alfabetizados, portadores de uma mentalidade "europeizante" e mais preparados para os postos de comando, ascenderam socialmente e constituíram uma classe privilegiada, que se distinguiria da massa da população negra, esta analfabeta, praticante do culto vodu e ciosa de suas origens africanas. Enquanto os primeiros, embora nunca equiparados em *status* social aos colonizadores europeus, puderam enriquecer e transformar-se em proprietários de terra, os segundos, trazidos da África para formar a força de trabalho nas grandes plantações de cana-de-açúcar e café da então colônia de *Saint Domingue,* não tiveram perspectivas melhores de vida, que não a de servirem como escravos a seus senhores brancos.

No período que imediatamente sucedeu os treze anos de sangrentas lutas pela independência (1791-1804), negros e mulatos, unidos em determinados momentos na causa comum contra os europeus, passaram a hostilizar-se numa forma *sui generis* de racismo, medido nem tanto por preconceitos raciais e culturais, mas pelas ambições de cada grupo de exercer o controle político do Estado emergente.

Em 1806, o pequeno Haiti dividiu-se em dois Estados rivais, uma monarquia de negros, ao norte, e uma república de mulatos, ao sul. A reunificação só se daria em 1820, quando sob a chefia do General Jean-Pierre Boyer, se instalou um Governo forte. Embora mantendo-se no poder por 23 anos, Boyer, não conseguiu, contudo, promover uma acomodação de interesses entre os dois pólos sociais. Ressentimentos haviam-se acumulado entre negros e mulatos, agora chamados a compartilhar um país em franca decadência econômica[62].

Sem líderes expressivos ou confiáveis para conduzir a política nacional, recuperar a economia e instalar um sistema administrativo competente, a antiga "Pérola das Antilhas" dos franceses, assim chamada no período colonial por sua prosperidade econômica, mergulhou numa espiral de violência e anarquia política que só seria interrompida em 1915, com a intervenção militar dos Estados Unidos[63].

Num cenário mundial em que a eclosão da Primeira Guerra Mundial induzia os Estados Unidos a priorizarem sua política de segurança nacional e a buscarem estabelecer áreas estratégicas na área do Caribe, o Governo de Washington, então em plena fase intervencionista, decidiu assumir o controle da política e das finanças do Haiti, ocupando o país por 19 anos.

Nesse novo período da história haitiana, a cisão entre negros e mulatos só tendeu a agravar-se. A presença das forças estrangeiras abriu profunda ferida no espírito fortemente nacionalista da população negra, que sempre tivera em sua luta vitoriosa contra os colonizadores brancos seu motivo maior e talvez único de orgulho. Além disso, durante o período da ocupação norte-americana e nos 11 anos que se seguiram, os negros foram mantidos à margem do processo político, tendo sido o comando da nação confiado a governantes mulatos, que se sucederam em administrações incompetentes e corruptas[64].

Foi somente em 1945 que um representante da maioria negra, Dumarsais Estimé, ascendeu ao poder. Por essa época, uma nova elite intelectual negra começara a se organizar politicamente nos principais centros acadêmicos e culturais de Porto Príncipe, reunindo elementos ainda sem expressão na vida pública nacional, como o aparentemente tímido médico de província, doutor François Duvalier. Com o apoio dessa nova elite, Estimé foi eleito

pela Assembléia Nacional, mas seria derrubado, em 1950, por um golpe de Estado, orquestrado pelas elites e as Forças Armadas haitianas.

No mesmo ano, o Coronel Paul Magloire foi colocado no poder pelo Exército, que já representava uma força respeitável de cerca de 7.000 homens. Suas lideranças vinham sendo treinadas em centros militares norte-americanos, preocupados com a implementação da estratégia prioritária nas Américas: montar um esquema de solidariedade regional para combater o comunismo soviético.

A direta responsabilidade de Magloire pela derrubada de Estimé não fora, no entanto, esquecida pelos partidos de oposição. Agindo na clandestinidade, François Duvalier organizou uma violenta campanha contra o Governo Magloire, que culminaria com a renúncia do mandatário em 1956 e a vitória do próprio Duvalier nas eleições presidenciais realizadas em 1957.

2.1.2 Papa Doc e Baby Doc (1957-1986)

No clima de incertezas e acefalia em que ficara mergulhado o país após a saída de Magloire, François Duvalier lançou sua candidatura à Presidência, levantando a bandeira da valorização da "negritude" da nação haitiana. Retomando idéias que defendera em seu ensaio *Le Problème des Classes à Travers l'Histoire d'Haïti,* Duvalier (ou *Papa Doc,* como era conhecido) prometia colocar seu Governo a serviço da afirmação dos valores e tradições da população negra, numa inteligente proposta que asseguraria o apoio em massa da população à sua candidatura.

Em setembro de 1957, o *Papa Doc* venceu as eleições com 70% dos votos válidos, no primeiro exercício de sufrágio universal até então realizado no Haiti. Sua posse se deu em outubro seguinte quando, em discurso à nação, prometeu um governo de unidade e reconciliação nacionais, comprometido com a Constituição, o pluralismo ideológico, a liberdade de imprensa e o reconhecimento dos direitos sindicais[65].

Suas primeiras declarações como Presidente, embora seguidas de gestos iniciais que pareciam endossar suas intenções liberalizantes, como a concessão de anistia para os presos políticos, não foram, no entanto, mais do que palavras vazias de um

mandatário que desejava inicialmente medir e consolidar sua força. Em menos de um ano, a Constituição haitiana estaria sendo flagrantemente desrespeitada, os inimigos de Duvalier perseguidos e assassinados, os sindicatos desmontados e o país mergulhado em pânico pela ação dos temidos *tontons macoutes*, a milícia de "voluntários de segurança nacional" de que se utilizaria o ditador para manter sua tirania sobre a população.

Confiante de que sua postura anticomunista lhe assegurava, se não o declarado apoio, pelo menos a tolerância do Governo norte-americano, o Presidente haitiano foi-se transformando rapidamente em um déspota, cujas arbitrariedades não conheceram limites. Seus 14 anos de governo ficaram marcados pelos abusos de sua tirania e a violência com que reprimiu toda e qualquer oposição que ameaçasse a realização de seu objetivo maior, perpetuar-se no poder. Um por um, seus adversários foram eliminados, perseguidos ou, na melhor das hipóteses, expulsos do país. O Exército (única frente que poderia ter representado um perigo para a continuidade de seu regime) fora cuidadosamente neutralizado pelo ditador, que continuou a ampliar os quadros de seus *tontons macoutes*, estimados, em 1959, em cerca de 25 mil homens (um número quatro vezes mais elevado do que o de componentes das Forças Armadas)[66].

Com a mesma obstinação com que eliminou as forças de oposição e reduziu o Exército à impotência, Duvalier investiu contra os obstáculos constitucionais que se apresentaram em seu caminho. Em 1961, dissolveu a Assembléia Nacional, fazendo-se reeleger por mais seis anos; em 1964, foi além, ao abolir a Constituição e aprovar uma nova Carta que lhe conferia a Presidência vitalícia; em janeiro de 1971, pouco antes de sua morte, forçou o Legislativo a aprovar a redução de 40 para 18 anos da idade mínima para o exercício do cargo presidencial, logrando "legalizar", com este artifício, a nomeação que faria de seu filho Jean-Claude para sucedê-lo; ainda em 1971, fez realizar um *referendum* popular, cujos resultados manipulou (2,3 milhões de votos a favor e nenhum voto contra), para conferir uma fachada de legitimidade ao futuro Governo de Jean-Claude Duvalier[67].

Após a morte do ditador, o despotismo duvalierista se manteria inalterado por 15 anos com o jovem Duvalier, o *Baby Doc*, o qual, sem o tino, a experiência e as ambições políticas de seu pai,

tenderia a seguir as diretrizes traçadas pelos expoentes do antigo regime. Não foi senão em fins da década de 70, quando o Presidente norte-americano Jimmy Carter levantou a bandeira dos direitos humanos e passou a exigir o fim dos abusos da ditadura haitiana, que Jean-Claude tentou introduzir uma fase dita de compromisso com a liberalização das instituições políticas, mas que não chegaria a ir além da libertação de alguns presos políticos, do julgamento de uns poucos *macoutes* e de uma retórica oficial mais recheada de valores democráticos[68].

Na primeira metade dos anos 80, com a retomada da prioridade anticomunista do Governo Reagan, o simulacro de democratização cedeu rapidamente espaço a uma nova fase de autoritarismo, que se refletiria no próprio texto constitucional, promulgado em 1983, como versão revisada da Constituição duvalierista de 1964. Nesse documento, o poder continuou fortemente concentrado nas mãos do Executivo, mediante a manutenção dos direitos de Duvalier aos títulos de Presidente vitalício e chefe das Forças Armadas e de sua autoridade de nomear seu sucessor e dissolver a Assembléia Nacional.

Na segunda metade dos anos 80, quando o processo de democratização experimentado em toda a América Latina aumentou as pressões internacionais para que o *Baby Doc* cumprisse suas esquecidas promessas de liberalização, Jean-Claude Duvalier chegou a aprovar algumas reformas na Carta constitucional, que contemplaram as bases de regulamentação para a implantação de um regime multipartidário no Haiti, mantendo, contudo, a Presidência vitalícia do ditador e seu direito de nomear seu sucessor.

A incoerência das medidas democratizantes do ditador haitiano, descontentando, ao mesmo tempo, a linha-dura duvalierista e a oposição sedenta de reformas, minou a autoridade do jovem Duvalier que, pressionado pela opinião pública internacional e ameaçado internamente pela ocorrência de levantes populares em diversas cidades haitianas, acabou por fugir do país, em 7 de fevereiro de 1986, deixando para muitos a esperança de democratização.

O fim do Governo de Jean-Claude Duvalier não exorcizou do Haiti os demônios de seu arraigado autoritarismo. O duvalierismo permaneceria sem os Duvaliers, reunindo à sua volta

expoentes do antigo regime, os *macoutes,* a oligarquia rural, as elites urbanas e as Forças Armadas, desejosos de manter o *status quo* do "escravagismo" da ditadura.

Uma força de oposição, formada pelas elites negras progressistas, estudantes, artistas e a burguesia comercial, começou, no entanto, a se organizar. Para esse grupo, ... *o caminho da institucionalização da vida política da nação seria o único capaz de apaziguar os profundos anseios da grande massa marginalizada da população*[69].

2.1.3 Do Fim do Duvalierismo à Ascensão de Aristide (1986-1990)

Nos quatro anos que se intercalaram entre a derrocada da ditadura duvalierista e a vitória eleitoral do Presidente Jean-Bertrand Aristide, o Haiti teve cinco governos, três dos quais militares.

Antes de partir para o exílio, Jean-Claude Duvalier deixara constituído um Conselho Nacional de Governo, sob a direção do General Henri Namphy. A nova administração encontraria uma nação traumatizada pelos anos de ditadura e dividida em duas forças antagônicas: a duvalierista, resistente a quaisquer medidas liberalizantes; e a oposição, para qual a chamada operação de *déchoukaj,* ou seja a cassação política dos *macoutes* e sua punição pelos crimes de que fossem responsáveis, transformara-se em sinônimo de democratização. Assumindo uma postura indecisa, que parecia pender ora para as exigências do duvalierismo, ora para para a proposta de democratização, o Conselho Nacional foi sendo desacreditado, aos olhos dos dois grupos[70].

Em 1987, o Governo Namphy promulgou uma nova Constituição para o país, de cunho francamente democrático. O novo texto constitucional consagrou os direitos e deveres fundamentais dos cidadãos; reconheceu o *créole* como uma das línguas oficiais do Haiti; estabeleceu um mandato de cinco anos para o presidente da República e o limite da idade mínima de 35 anos para o exercício do cargo presidencial; criou chefias de Estado e de governo, atribuindo ao Executivo a prerrogativa de nomear o primeiro-ministro; impôs a necessidade de que as nomeações pelo Executivo para os cargos de Chefia das Forças Armadas e das Forças de Polícia fossem submetidas a procedimento de ratificação pelo

Senado; criou um corpo independente, o Conselho Eleitoral Permanente, para a administração das operações eleitorais no país; retirou as atribuições políticas das Forças Armadas, reduzindo-as a um corpo puramente profissional; determinou a separação entre as forças de Polícia e o Exército e a formação, pelas primeiras, de um corpo autônomo, que ficaria subordinado ao Ministério da Justiça; e, ainda, proibiu a participação dos duvalieristas na política nacional por período de dez anos.

Com base na Constituição de 1987, Namphy comprometeu-se com a realização de eleições presidenciais ainda no mesmo ano, criando um Conselho Eleitoral Provisório para administrá-las; mas o mandatário cederia, no final, às pressões dos duvalieristas que, além de intimidarem o órgão eleitoral com ameaças de toda sorte, orquestraram uma campanha de terror, cuja culminação seria o trágico massacre de eleitores no dia do pleito eleitoral e a conseqüente anulação das eleições presidenciais.

O mesmo Namphy promoveria, em princípios de 1988, a realização de novas eleições, mas afastaria, seis meses mais tarde, o Presidente supostamente eleito, Leslie Manigat, para reassumir o poder em junho do mesmo ano. Namphy seria deposto, em fins de 1988, por um movimento militar.

De 1989 a 1990, o Governo haitiano esteve em mãos do General Prosper Avril, que impôs uma política fortemente repressiva. Em sua gestão, a oposição foi perseguida, seus expoentes arbitrariamente detidos e torturados, a imprensa censurada e a insatisfação popular silenciada pela decretação do estado-de-sítio. Apesar da opressão, os partidos de oposição lograram reunir-se em uma coalizão, a Assembléia de Concertação, e, assim fortalecidos, provocaram a renúncia de Avril, em 4 de março de 1990. Um Governo provisório foi constituído, de acordo com as disposições previstas na Constituição de 1987, e sua direção confiada à juíza da Suprema Corte de Justiça, Ertha Pascal-Trouillot.

Foi na administração de Trouillot que, pela primeira vez na história haitiana, as lideranças políticas se dispuseram a assumir um autêntico compromisso com a democratização das instituições políticas nacionais. Eleições presidenciais foram marcadas para dezembro de 1990; uma lei eleitoral aprovada em meados do ano; e um Conselho Eleitoral Provisório instituído para administrar o processo eleitoral.

Nesse novo momento político situou-se o pedido oficial do Governo haitiano para que a comunidade internacional apoiasse o processo de democratização que prometia iniciar-se.

2.2 A OEA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA NO HAITI

A primeira manifestação de interesse da OEA em participar do processo de democratização do Haiti ocorreu em fevereiro de 1986, imediatamente após a queda de Jean-Claude Duvalier. Com sete dias apenas da partida do ditador para o exílio, a Organização dos Estados Americanos deu aprovação à resolução *Últimos Acontecimentos no Haiti,* pela qual o Conselho Permanente da Organização manifestou sua disposição de cooperar com o país americano, no estrito respeito ao princípio de não-intervenção, ... *em tudo o que possa levar ao afiançamento dos princípios essenciais da democracia representativa, consagrados na Carta da Organização*[71].

Dez meses mais tarde, a Assembléia Geral da OEA reunida na Guatemala endossou o oferecimento do Conselho Permanente e determinou que fosse criado pela OEA um Fundo Interamericano de Assistência Prioritária ao Haiti[72].

Ainda que o objeto das atenções da Organização interamericana fosse uma situação de natureza interna (a democratização das instituições haitianas), o foro hemisférico, já agindo sob a inspiração do *Protocolo de Cartagena,* decidiu "marcar sua presença", pela via de resoluções que não chegavam a ultrapassar os limites do simples oferecimento de ajuda multilateral.

Um ano mais tarde, quando as eleições presidenciais prometidas para 1987 pelo Governo Namphy foram brutalmente abortadas com a ação terrorista das forças paramilitares, o Conselho Permanente da OEA novamente manifestou-se sobre a situação haitiana, aprovando a resolução *Solidariedade com o Povo Haitiano,* que assinalou a necessidade do restabelecimento do processo democrático no país e instou o Conselho Nacional do Governo a adotar as medidas adequadas para que o povo pudesse expressar sua vontade por meio de eleições livres, ... sem pressões nem interferências de espécie alguma[73].

Em 1990, quando Ertha Pascal-Trouillot assumiu a direção do Governo provisório após a renúncia de Prosper Avril e

perspectivas reais de abertura política se apresentaram para a nação haitiana, a OEA adotou a resolução *Situação dos Direitos Humanos no Haiti,* pela qual o Conselho Permanente confiou ao Secretário-Geral da Organização o mandato de organizar uma missão para acompanhar o processo eleitoral administrado pelo Governo de Pascal-Trouillot. Os países membros da OEA condicionaram, contudo, o cumprimento de tal encargo à formulação de uma solicitação prévia de assistência por parte do Governo haitiano, quesito este considerado indispensável para assegurar a legitimidade de uma eventual ação do foro regional no contexto[74].

Para atender essa condição, o Secretário-Geral da OEA, precipitando os acontecimentos, enviou em 21 de março de 1990 uma comunicação telegráfica à Presidenta Pascal-Trouillot em que ofereceu os préstimos da Organização interamericana e encareceu a necessidade de que o Governo haitiano, se assim o desejasse, formalizasse um pedido de assistência ao foro hemisférico. A reação foi imediata. Em pouco mais de uma semana do envio da mencionada correspondência, o Governo Provisório fez chegar à Secretaria-Geral da OEA um pedido oficial de apoio ao processo eleitoral, acompanhado da solicitação de que a OEA enviasse a Porto Príncipe, ainda no mesmo mês de março, uma primeira missão de colaboradores. O pedido foi atendido pela OEA, que enviou a Porto Príncipe, ainda em março de 1990, uma primeira missão, integrada pelo Embaixador Hugo Caminos, Subsecretário de Assuntos Jurídicos da OEA, Pierre F. Côté, Diretor Geral das Eleições do Quebec, e Doutor Pedro Gordilho, especialista na matéria e ex-funcionário do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil.

Cumpridas, assim, as formalidades necessárias para conciliar a missão democrática da Organização interamericana com suas obrigações não-intervencionistas, a OEA aprovou em junho de 1990, no nível de sua Assembléia Geral, a resolução *Apoio ao Processo Democrático na República do Haiti,* pela qual os Estados americanos decidiram:

> *... dar pleno apoio ao Governo Provisório do Haiti para a pronta concretização de sua declarada intenção de realizar eleições livres e justas na primeira oportunidade possível neste ano*[75].

De junho de 1990 a fevereiro de 1991, o foro hemisférico envolveu-se, como resultado, no processo eleitoral haitiano. Com

base em dois acordos que a Secretaria-Geral da OEA formalizou, respectivamente, com o Governo de Pascal-Trouillot e o Conselho Eleitoral Provisório, o Acordo de Privilégios e Imunidades e o Acordo de Cooperação, estabeleceram-se os termos de referência dos observadores interamericanos, que ficariam encarregados de seguir o desenvolvimento de cada uma das operações relativas ao processo eleitoral, receber e encaminhar às instâncias competentes as denúncias de irregularidades que lhes fossem trazidas ao conhecimento e fornecer ao Conselho Eleitoral e a cada das instâncias competentes toda a assistência legal, profissional, logística e técnica que lhes fosse requerida, no quadro da preparação e desenvolvimento do processo eleitoral[76].

Em dezembro de 1991, a OEA contava com 200 observadores internacionais, espalhados pelos 9 Departamentos em que se divide o território haitiano. As eleições foram realizadas em dois turnos, respectivamente, em dezembro de 1990 e janeiro de 1991, tendo sido o povo haitiano chamado a escolher não só seu Presidente, mas também governadores, deputados, senadores e magistrados. O modelo era especialmente complexo para uma nação constituída por população em sua grande maioria analfabeta e não familiarizada com o exercício do voto. Além disso, a trágica lembrança do massacre dos eleitores em 1987 não havia sido esquecida por muitos.

Nesse quadro, a presença dos 200 observadores da OEA (aos quais se somariam outros 200 das Nações Unidas, também convidadas pelo Governo haitiano para participar do processo), pôde efetivamente contribuir para restabelecer a confiança do eleitorado, inibir as forças antidemocráticas e auxiliar os recém-instalados e ainda inexperientes órgãos eleitorais do Haiti no desempenho das funções que lhes competiam[77].

2.3 JEAN-BERTRAND ARISTIDE

Onze candidatos apresentaram-se para as eleições presidenciais de 1990. Um deles, o sacerdote Jean-Bertrand Aristide ou *Père Titid,* como afetuosamente chamado por seus paroquianos, lançou candidatura de última hora em outubro de 1990, com o apoio da Frente Nacional para a Mudança e a Democracia *(Front*

National pour le Changement et la Democratie – FNCD), uma coalizão de pequenos partidos antiduvalieristas.

Militante da Teologia da Libertação, o padre Aristide destacou-se no período pós-duvalierista pelos inflamados sermões que proferia na pequena capela de São João Bosco, situada num subúrbio pobre de Porto Príncipe. Em um país onde a quase totalidade da população sempre esteve condenada ao silêncio político e à marginalização social, a figura franzina e aparentemente humilde do sacerdote, seu estilo messiânico, suas pregações populistas e seu clamor por justiça social encontraram pronta resposta na camada mais carente da população, assegurando-lhe estrondosa vitória nas eleições de 1990, com 67,48% dos votos de 1,6 milhão dos eleitores haitianos[78].

Em 7 de fevereiro de 1991, o Presidente eleito tomou posse em cerimônia solene no Palácio Nacional, dando início a um mandato constitucional de cinco anos. Seu Governo trouxe como palavra de ordem o *lavalas* ("torrente", em *créole*), termo que, com seu sentido bíblico de purificação pela água, continha a promessa da moralização da máquina governamental, pelo afastamento dos *macoutes* e antigos expoentes duvalieristas dos cargos públicos federais ou departamentais. Como o definiria o próprio Aristide, a operação *lavalas* não era apenas um recurso de campanha, mas ... *um sentimento entusiástico de união que tomou conta de um povo liberado de seus medos*[79].

Com a bandeira do lavalas, Aristide inquietava as classes dominantes, constituídas pelas conhecidas seis grandes famílias haitianas que detinham o poder econômico no país. Instaladas no Haiti em princípios do século XX, as grandes famílias haitianas (os Brandt, os Mews, os Accra, os Biggio, os Behrmanns e os Madsen), com investimentos e participação nas áreas da produção de café e açúcar e de fabricação de calçados e produtos têxteis, farmacêuticos e siderúrgicos, teriam sido, segundo se interpretou, elementos de apoio ao golpe militar que destituiu o Presidente Aristide e importante força de oposição à restauração de seu Governo[80].

A política do lavalas inquietava também os militares, que viam com desagrado o grande poder de mobilização de que gozava o *Père Titid* entre as camadas mais pobres da população. A mensagem sempre repetida pelo Presidente, no estilo de ladainha

que lhe era tão próprio, não deixava de ter o significado de uma ameaça direta às forças neoduvalieristas:

Sozinhos, somos fracos.
Juntos, somos fortes.
Todos juntos, somos o lavalas[81].

Ao assumir o Governo, Aristide iniciou seu plano de reforma administrativa, acreditando-se para tanto amparado pela Carta constitucional, que autoriza o "primeiro Presidente eleito sob o império da Constituição de 1987 a efetuar as reformas necessárias na administração pública e na magistratura". Tomando uma primeira decisão no espírito de seu programa "lavalassiano", nomeou o Juiz André Chérilus, um correligionário de partido, para a Suprema Corte de Justiça, em substituição ao duvalierista Gilbert Austin. A medida desagradou a oposição de direita, que passou a exercer fortes pressões junto ao Parlamento para que a nomeação de Chérilus não fosse ratificada, e a levantar o argumento de que as reformas autorizadas pela Constituição teriam cabido ao ex-Presidente Leslie Manigat e não a Aristide, por ter sido Manigat o primeiro Chefe de Estado eleito (*sic*) após a promulgação da Constituição de 1987[82].

Outra razão de atrito entre o Executivo e o Parlamento relacionou-se com a nomeação de Jean Robert Sabalat, ex-Presidente do Conselho Eleitoral Provisório, para o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros. Tendo sido inicialmente nomeado para o cargo de Embaixador em Paris, Sabalat não teve seu nome ratificado pela Assembléia Nacional, que justificou a impugnação com o argumento de que a autoridade não poderia ausentar-se do país, enquanto não se encerrasse o exame das contas orçamentárias do Conselho Eleitoral Provisório. Num gesto interpretado pela oposição como uma afronta às Casas do Parlamento, o Presidente tomou a decisão de confiar a Sabalat a pasta dos Negócios Estrangeiros.

Iniciava-se assim o Governo de Aristide em clima de confronto com a ala direita do Parlamento, cujos representantes se empenhariam por bloquear quaisquer outras decisões do Executivo, que entendessem como inconstitucionais, radicais ou "revanchistas".

Ademais das causas puramente político-administrativas, motivos de ordem econômica também geraram tensões entre o Governo e as elites. Aristide defendia a implementação de um programa econômico de emergência, que beneficiasse de imediato e prioritariamente as camadas mais necessitadas da população. Seus objetivos eram os de conceder aumentos salariais, gerar empregos, melhorar as condições de atendimento em escolas e hospitais e implementar projetos de desenvolvimento integral. Para tanto, o Presidente necessitava dispor de recursos financeiros, inexistentes num país que há dez anos apresentava um quadro econômico recessivo, com fortes perdas nos setores de produção e exportação. Basta lembrar que no período de 1980 a 1991, o Haiti acusou uma taxa de crescimento negativa do PIB da ordem de 0,7% (para um crescimento positivo de 3,7%, no período 1970-1980). Os índices para 1990 e 1991 foram de -2,9% e -3%. Em 1991, a produção agrícola, outrora principal fonte de rendimentos do país caribenho, não chegava a participar com mais de 14,5% das exportações haitianas cujos valores, por sua vez, equivaliam a apenas ¼ dos totais de importação. Embora o açúcar e o café continuassem a se destacar como os dois principais produtos na pauta das vendas haitianas, seus volumes acusaram tendência decrescente, em razão de uma série de fatores, dentre os quais o esgotamento dos solos, a precariedade das vias de transporte, a freqüente ocorrência de pragas agrícolas e os constantes conflitos entre a oligarquia rural, o campesinato e as elites comerciais urbanas. Além disso, as exportações também se ressentiram das baixas cotações daqueles produtos no mercado internacional. De sua parte, o incipiente setor de indústrias leves, instalado no Haiti com capital norte-americano em meados dos anos 70, embora contribuindo com cerca de 83,2% das exportações haitianas, não chegava a ser suficientemente expressivo para reverter os crescentes *deficits* da balança comercial haitiana. Em 1992, os valores de exportação foram estimados em US$ 107 milhões, para US$ 400 milhões de importações[83].

Há muito, o Haiti apenas sobrevivia, movido pela ajuda financeira internacional, responsável, em 1991, por uma dívida acumulada da ordem de US$ 851 milhões, que oneravam o país com uma sangria anual de US$ 34 milhões a título de amortização e juros[84].

Foi nesse país marcado por um declínio econômico acelerado e erigido sobre uma estrutura social perversa que o Presidente Aristide pretendeu aplicar um programa econômico em nome da justiça social. O plano partia da necessidade de se obterem recursos externos e internos adicionais para a implementação, num primeiro estágio, de projetos de desenvolvimento em áreas prioritárias, como energia, rede de transportes, saneamento, agricultura e saúde. Na busca de recursos, Aristide empenhou-se junto a países doadores e entidades financeiras internacionais para que novos empréstimos fossem liberados. Seus esforços foram bem-sucedidos, tendo o Presidente concluído um acordo com o FMI de cerca de US$ 400 milhões, outros instrumentos similares com o BID, Banco Mundial, Nações Unidas e USAID, de aproximadamente US$ 100 milhões, e acordos bilaterais com a França, Canadá, Estados Unidos e Japão, num total de US$ 51 milhões[85].

O mesmo não ocorreu no plano interno. Sempre com o objetivo de obter recursos para seu programa, o Presidente encampou um plano de revisão do sistema fiscal, cujos ônus teriam obviamente que recair sobre as classes privilegiadas. Segundo o Ministro do Planejamento e da Cooperação Econômica do Governo Aristide, Renaud Bernardin, o programa fiscal contemplava a arrecadação anual de US$ 7 milhões em novos impostos, recursos esses que, embora irrisórios, permitiriam fosse dada a arrancada inicial ao programa reformista de Aristide[86].

A estratégia "lavalassiana" aplicada na área político-administrativa e o plano econômico de emergência não teriam sido, no entanto, as únicas causas de descontentamento dos setores conservadores. Outras ações do Presidente haitiano inquietaram igualmente a oposição, despertando, sobretudo, a reação dos militares.

Dentre elas, incluiu-se a decisão do mandatário de formar uma guarda militar para zelar por sua segurança pessoal. A implementação da medida fora iniciada em janeiro de 1991, imediatamente após a frustrada tentativa de golpe que o duvalierista Roger Lafontant liderara, com a intenção de impedir a tomada de posse do Presidente eleito. Com o auxílio técnico dos Governos francês e norte-americano, Aristide começara a organizar o chamado Serviço de Segurança do Presidente – SSP –, que seria integrado por 58 componentes, dos quais 20 militares da Unidade

de Infantaria do Quartel General do Palácio Nacional e 38 civis. A iniciativa foi interpretada pelo alto comando das Forças Armadas como um ato inconstitucional, por contrariar o espírito do artigo 263-1 da Carta haitiana, que proíbe a formação de qualquer corpo armado, além dos dois constitucionalmente previstos: as Forças Armadas e as forças policiais.

Na verdade, mais do que com o aspecto da constitucionalidade, os militares preocupavam-se com a possibilidade de que o Presidente formasse um "exército paralelo" que, à semelhança dos *tontons-macoutes* da época duvalierista, neutralizasse a ação das Forças Armadas, retirando-lhe o poder de influir sobre os destinos políticos da nação. Acredita-se, contudo, que a constituição da SSP tampouco foi a causa determinante do golpe de Estado de setembro de 1991, sobretudo porque uma guarda de segurança de 58 componentes não poderia levantar uma ameaça equiparável à dos *tontons-macoutes,* estimados, em fins dos anos 50, em 25 mil homens.

Duas outras razões parecem, em verdade, ter pesado para a destituição do mandatário haitiano.

A primeira teria a ver com o posicionamento assumido por Aristide perante a comunidade internacional no discurso *Os Dez Mandamentos Democráticos,* que pronunciou, em seu estilo político-religioso, por ocasião da 46ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. Em seu pronunciamento, o Presidente haitiano comprometeu-se a dar combate ao comércio de entorpecentes, conclamando as diversas nações a se comprometerem ... *com uma luta mais eficaz contra o flagelo das drogas diversas que corróem homens e mulheres*[87].

Ora, nas áreas centro-americana e caribenha, o Haiti há muito era tido como um dos países mais diretamente envolvidos com o tráfico de entorpecentes que, segundo as estimativas, vinha sendo responsável por receitas anuais de US$ 500 milhões e pela tramitação de 50 toneladas anuais de cocaína. De acordo com o divulgado pela imprensa internacional, o narcotráfico beneficiaria sobretudo a jovens soldados do Exército e das forças policiais do Haiti que, com a conivência da alta cúpula militar, encontravam na atividade uma fonte compensadora para seus reduzidos salários[88].

Em um tal quadro, o postulado de Aristide na ONU se apresentava como um aviso, nem tanto para as lideranças militares,

mas para os elementos de menor hierarquia, os *petits soldats,* que, na concepção do então Embaixador norte-americano em Porto Príncipe, Alvin Adams, teriam sido os idealizadores e principais responsáveis do golpe de 30 de setembro de 1991[89].

A segunda razão e, provavelmente, a "gota d'água" que faria transbordar o copo da tolerância militar parece ter sido o inflamado discurso dirigido por Aristide à nação em 26 de setembro de 1991, quatro dias antes do movimento que o destituiria. Insinuando que o povo deveria recorrer à violência para combater as forças da opressão, o Presidente teria feito infeliz alusão ao "suplício do colar" ou *Père Lebrun,* prática de longo tempo conhecida da população haitiana e que consistia em imobilizar a vítima, amarrando-lhe os braços, para incendiá-la com um pneu banhado em gasolina que lhe era colocado em torno de seu corpo. No referido discurso, do qual não se dispõe de texto escrito, Aristide teria sugerido:

> *Não hesitem em dar a eles* (os opressores) *o que merecem. Que bela ferramenta! Que belo instrumento!... É bonito e tem um cheiro bom! Onde quer que estejam, vocês hão de querer senti-lo*[90].

Quando no exílio, cabe registrar, o Presidente haitiano negou haver feito a incitação. Segundo suas declarações, referira-se à Constituição de seu país como o instrumento a que deveria recorrer a população.

Naquele momento do dia 26 de setembro de 1991, no entanto, o atestado de óbito do Governo Aristide foi assinado pelas forças militares. Quatro dias após sua fala à nação, o Presidente foi deposto e o incipiente esforço empreendido em prol da liberalização das instituições haitianas sofreu perverso retrocesso.

NOTAS

[58] Trecho de entrevista coletiva à imprensa, concedida no Haiti, em 6 de abril de 1993.

[59] Laënec Hurbon, *Comprendre Haïti,* cap. 1, "*Le Fantasme du Maître*" p.18; e cap. 8, "*La Production des Dictatures dans le Tiers Monde*", pp.128-129.

[60] Estimativas para o ano de 1992. Fonte: *The Software Toolworks World Atlas,* Electromap Inc., 1992.

[61] Fonte:Banco da República do Haiti, apud CREDISP, 1990. Comentários sobre as seis famílias que compõem a elite econômica haitiana serão feitos oportunamente neste mesmo capítulo.

[62]O Haiti iniciou sua vida política com um Governo monárquico, introduzido por Jean-Jacques Dessalines, um dos heróis da guerra da independência que, em 1804, se nomeou Imperador, com o título de Jacques I. Em 1806, o Imperador foi assassinado numa emboscada preparada por líderes mulatos e oficiais negros. Henri Christophe, sucessor de Dessalines, fez-se coroar Rei, em 1806. Reinou até 1820, quando se suicidou, após a reunificação do Haiti. Nos catorze anos que se estendem da independência à reunificação, o país foi palco de perversas lutas internas, que tiveram graves conseqüências para a economia haitiana, fazendo cair drasticamente os níveis de produção agrícola e das exportações. Como agravante, a nação haitiana estava onerada com o pagamento de uma dívida da ordem de 150 milhões de francos à França, a título de indenização pela guerra da independência. Vide: James Ferguson, *Papa Doc, Baby Doc: Haiti and the Duvaliers*, cap. 1, "*Independence and Occupation*" p.17.

[63]Nos três anos que antecederam a ocupação militar norte-americana, quatro presidentes negros se sucederam no poder, Michel Oreste, Oreste Zamor, Davilmar Théodore e Vilbrun Guillaume Sam, todos derrubados por golpes de força. O último desses presidentes, Vilbrun Guillaume Sam, sem ter sequer completado seis meses de gestão, foi assassinado e esquartejado em meio a violentas manifestações populares. Idem, ib.

[64]Sténio Vincent foi o último dos Presidente eleitos pela Assembléia Nacional no período da ocupação norte-americana. Seu Governo esteve envolvido não só com uma onda de corrupção relacionada com a venda de passaportes haitianos para refugiados europeus, mas também com o desvio de US$ 525 mil da irrisória verba de US$725 mil que o ditador da República Dominicana, Rafael Trujillo, concordara em pagar a título de indenização aos familiares dos 30 mil camponeses haitianos massacrados em seu país, num dos episódios mais traumatizantes da história haitiana. Em princípios de 1940, tendo perdido o respaldo da elite mulata e as simpatias dos norte-americanos, Vincent, já em fins de um segundo mandato, tentou o estratagema de reformular o texto constitucional, com vistas a "legitimar" sua permanência no poder por um terceiro período. Sua tática, contudo, não lhe trouxe os resultados esperados, já que obrigado por razões de saúde, renunciou em 1941. Seu sucessor, Elie Lescot, assumiu a direção de um país convulsionado. Em 1944, ameaçado por um complô supostamente dirigido e financiado pelo ditador Rafael Trujillo, Lescot anulou as eleições previstas para 1945 e impôs uma política de forte repressão, mantida até o final de sua gestão. Em 1945, esteve também envolvido em um escândalo provocado pela divulgação de cartas que havia trocado com o ditador dominicano Rafael Trujillo e nas quais confirmavam-se suspeitas de que fosse responsável por malversação de fundos públicos. Lescot foi derrubado por um movimento que, iniciado pelos estudantes, assumiu proporções nacionais em 1945. Idem, ib.

[65]Idem, ib., cap. 2, "*Papa Doc: Mystification and Dictatorship*", 1957-1971, p.38.

[66]Idem, ib., p.41.

[67]Vide: Bernard Diederich e Et Al Burt, *Papa Doc et Les Tontons Macoutes*, post-fácio, p.382.

[68]Em 1977, Jean-Claude Duvalier anunciava:... *A próxima década do Duvalierismo será caracterizada pela gradual democratização das instituições.* James Ferguson, em op.cit., p. 67.

[69]Kim Ives, "*The Unmaking of a President*", in *Haiti Dangerous Crossroads*, p. 18.

[70]O termo vem do verbo *déchouker*, em *créole*, e tem o significado de "arrancar-se pela raiz".

[71]CP/RES. 441, *Últimos Acontecimentos no Haiti*, OEA/Ser.G, Ata 644/86, 14 de fevereiro de 1986, parágrafo 1, p.59.

[72]O fundo seria constituído pela transferência de pequena percentagem dos recursos destinados aos programas regionais de cooperação técnica multilateral, alocados pelos países americanos. AG/RES. 824 (XVI-0/86), *Fundo Interamericano de Assistência Prioritária ao Haiti*, XVI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Guatemala, novembro 10-15, 1986, Atas e Documentos, Volume I, p. 50.

[73]CP/RES. 489 (720/87), *Solidariedade com o Povo Haitiano*, OEA/Ser.G, 7 de dezembro de 1987.

[74]CP/RES.537 (805/90), *Situação dos Direitos Humanos no Haiti*, OEA/Ser.G, 23 de fevereiro de 1990.

[75]AG/Res 1048 (XX-090), *Apoio ao Processo Democrático na República do Haiti*, XX Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Assunção, Paraguai, junho 4-9, 1990, Atas e Documentos, Volume I, p.50.

[75] *Acordo entre a OEA e o Governo da República do Haiti sobre Privilégios e Imunidades Conferidas ao Grupo de Observadores da OEA*, setembro de 1990, e *Acordo entre a OEA e o Conselho Eleitoral Provisório Sobre a Missão de Observação Eleitoral*, 4 de outubro de 1990. Arquivos da Unidade para a Promoção da Democracia, Secretaria-Geral da OEA.

[77] Informações detalhadas sobre a missão de observação eleitoral da OEA são encontradas no *Relatório do Secretário-Geral Sobre o Apoio da Organização ao Processo Eleitoral do Haiti*, apresentado à XXI Reunião Ordinária da Assembléia Geral, OEA/Ser.P, AG/doc. 2671/91, 29 de abril de 1991. A participação da ONU é comentada pelo Embaixador haitiano Lyonnel Paquin, em seu livro *Révélations – Le Rôle de l'ONU dans les Élections de 1990 en Haiti*.

[78] Eleito por maioria absoluta (com ampla margem de vantagem sobre o segundo colocado, o candidato da burguesia, Marc Bazin, que recebeu 14% dos votos), Aristide fez jus ao benefício constitucional da dispensa de um segundo turno das eleições. A respeito, o art.134 da Constituição haitiana estabelece: *O Presidente da República é eleito por sufrágio universal direto e maioria absoluta dos votantes. Se a maioria não é alcançada no primeiro turno, um segundo turno será realizado.*

[79] Citação do livro Jean-Bertrand Aristide, *An Autobiography*, lançado pelo Presidente haitiano em Washington, com a colaboração de Christophe Wargny, 1993, p. 129.

[80] Vide: Nicolas Jallot e Laurent Lesage, in *Haiti – Dix Ans d'Histoire Secrète*, Parte II, cap. IV, "*L'Introuvable Solution 1991-1993*", pp. 137-138 e Parte III, cap 2, "*Le Retour d'Aristide*", pp.179-183.

[81] O estribilho sempre acompanhou o Presidente em sua campanha e na Presidência. No discurso que pronunciou por ocasião da 46ª Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, cinco dias antes de ser derrubado, Aristide repetiria a mesma mensagem. Arquivos da Missão Permanente do Haiti junto à ONU.

[82] Estabelece o art. 295 da Constituição da República do Haiti: *Nos seis meses a começar da entrada em função do primeiro Presidente eleito sob o império da Constituição de 1986, o Poder Executivo está autorizado a proceder a todas as reformas julgadas necessárias na Administração Pública, em geral, e na Magistratura.*

[83] Vide: *Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento – UNCTAD –, Os Países Menos Desenvolvidos – Relatório 1993-1994*, TD/B/40(2)11, UNCTAD/LDC(1993), anexos A-4, A-8, A-12 e A-14.

[84] Idem, ib., anexos A-48 e A-49.

[85] Vide: Dossiê elaborado pelo Primeiro-Ministro René Préval no período imediatamente após o golpe de Estado de 30 de setembro de 1991 e divulgado pela Representação do Haiti junto à OEA. Arquivos da Representação do Haiti junto à OEA, Washington, D.C.

[86] Entrevista concedida em março de 1991 pelo Ministro Renaud Bernardin à autora do presente trabalho, a qual, em sua qualidade de Subchefe de Gabinete do Secretário-Geral da OEA, viajou ao Haiti, com a missão de entrevistar-se com autoridades da área econômica e buscar identificar possíveis frentes de cooperação econômica entre a OEA e o Governo haitiano.

[87] Discurso do Presidente da República do Haiti Jean-Bertrand Aristide à 46ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, Nova York, 25 de setembro de 1991. Vide: Jean-Bertrand Aristide, Todo Homem é um Homem, Terceira Parte, "Convicções", p.191.

[88] Vide: Tim Weiner, "*Colombian Drug Trafficker Implicates Haitian Police Chief*", *The New York Times*, 22/04/94 e o mesmo autor em "*Haiti Leaders Are Focus of Drug Inquiry*", idem, ib., 23/07/93; Bernstein, Dennis, "*Dea Report Documents Haitian Drug Traffic D.C. Seems to Ignore*", *National Catholic Reporter*, 12/11/93; Pierre Thomas, "*U.S. Investigates Allegations of Haitian Drug Trafficking*", *The Washington Post*, 21/05/94; Em abril de 1994, despacho da AFP noticiava que o Chefe de polícia, Coronel Joseph Michel François, desmentira qualquer implicação pessoal no tráfico de drogas. Um traficante colombiano, detido há 5 anos nos EUA, Gabriel Taboada, acusara Michel François de proteger o tráfico de drogas para os EUA e de haver assistido a uma reunião, em 1984, na Colômbia, com Pablo Escobar, em companhia do então Presidente militar do Haiti, General Prosper Avril. Vide: Boletim do Departamento de Informação Pública da OEA. Sobre o envolvimento dos militares haitianos com o tráfico de entorpecentes, vide também Ricardo Seitenfus, in Haiti – A Soberania dos Ditadores, cap.8, "O Tráfico de Drogas e o Poder Subterrâneo", pp. 55-57.

[89]Declaração do Embaixador dos Estados Unidos no Haiti, Alvin Adams, quando entrevistado pela Missão dos Chanceleres Americanos no aeroporto de Porto Príncipe, em 7 de outubro de 1991. Notas tomadas pelos assessores do Secretário-Geral da OEA. Em seu estudo intitulado "*The Governors Island Accord on Haiti*", James Morrell dá a mesma interpretação, p. 10. Vide também: Carlos Castilho, "No Haiti, o Poder dos 'Pequenos Soldados'", Jornal do Brasil, 9/11/91, caderno 1, p. 6.

[90]O suplício do colar passou a ser conhecido como *Père Lebrun*, em alusão a um antigo comerciante de pneus na zona central de Porto Príncipe, cujo nome era Lebrun. Os trechos do discurso, parte em francês, parte em *créole*, do Presidente Jean-Bertrand Aristide foram retirados de versão obtida na OEA, com base em transcrição de fita cassete.

"Os Ministros das Relações Exteriores e os Chefes de Delegação dos países membros da Organização dos Estados Americanos, representando seus países democraticamente eleitos (...) declaram: sua determinação de adotar um conjunto de procedimentos eficazes, oportunos e expeditos para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa, de conformidade com a Carta da OEA".

Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano[91].

Capítulo 3

O GOLPE NO HAITI E A REAÇÃO HEMISFÉRICA

3.1 A REUNIÃO DOS MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Na madrugada de 30 de setembro de 1991, sem nem sequer haver completado oito meses de mandato, o Presidente do Haiti, Jean-Bertrand Aristide, foi detido no Palácio Nacional por um comando da força policial haitiana, chefiada pelo Coronel Michel François. Levado para o Quartel General das Forças Armadas, foi destituído de seu cargo, num movimento cuja liderança seria horas mais tarde atribuída ao Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, General Raoul Cedras[92].

Com sua vida poupada, graças às gestões que efetuaram a seu favor os Embaixadores da França e da Venezuela no Haiti junto ao comando militar haitiano, o Presidente partiu, em 1º de outubro, para prolongado exílio de três anos.

A deposição do Presidente foi recebida com desagrado pela comunidade interamericana, apresentando-se como um primeiro teste para o regime de defesa da democracia, instituído em Santiago pela Assembléia Geral da OEA, em junho de 1991. Colocava-se uma inequívoca situação de "interrupção abrupta ou irregular do exercício do poder por um governo democraticamente eleito" e, nos termos da resolução 1080 aprovada naquele encontro de Chanceleres, a Organização dos Estados Americanos era chamada a agir. Os mecanismos de Santiago foram então acionados.

Dando cumprimento ao mandato que a resolução 1080 lhe atribuíra, o Secretário-Geral da OEA solicitou a convocação do

Conselho Permanente que, na mesma tarde do dia 30 de setembro estaria reunido em sessão extraordinária[93].

Deste encontro, emanou a resolução 567, *Apoio ao Governo Democrático do Haiti*, pela qual os Governos americanos condenaram o golpe militar, exigiram que a Constituição haitiana e o Governo legitimamente constituído fossem respeitados e, reportando-se à resolução 1080, decidiram ... *convocar, diante da gravidade dos acontecimentos ocorridos no Haiti, uma reunião ad hoc de ministros das relações exteriores(...)*[94].

Com dois dias apenas da aprovação da resolução 567, reuniram-se os Ministros das Relações Exteriores americanos na sede da OEA, em Washington, para a primeira sessão da Reunião *Ad Hoc,* encarregada do tratamento da crise haitiana.

O encontro teve sua abertura antecedida de pronunciamento do próprio Presidente Jean-Bertrand Aristide que, vindo de seu exílio em Caracas, apresentou comovente relato dos principais fatos relacionados com a interrupção forçada de seu mandato. Na ocasião, o Presidente solicitou o apoio da OEA para a restauração da democracia em seu país, formulando, especificamente, o pedido de que a Organização enviasse duas missões ao Haiti: uma de altas autoridades interamericanas, com o mandato de expressar aos detentores do poder a condenação hemisférica ao golpe de Estado; e outra da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH –, para tutelar e defender os direitos humanos[95].

O apelo do Presidente haitiano ecoou fundo entre os Chanceleres americanos, "recém-saídos" de uma reunião da Assembléia Geral na qual a harmonia democrática do hemisfério havia sido efusivamente celebrada. Na Reunião *Ad Hoc,* como resultado, instalou-se um clima de forte emocionalidade, que levaria certas delegações a assumirem postura favorável a que a OEA adotasse medidas de coerção contra os golpistas, para garantir a única solução que consideravam cabível no contexto: a plena recomposição do quadro anterior ao golpe de Estado, com a retomada do poder pelo Presidente destituído.

A Ministra das Relações Exteriores do Canadá, Barbara McDougall, advertiu nesse sentido:

> *Condenação implica ação. Hoje, a OEA e seus Estados membros devem concertar medidas precisas que possam ser tomadas, caso os*

líderes do golpe não restaurem, imediatamente, a democracia. (...) Pedimos à Organização que implemente de imediato medidas corretivas firmes e eficazes, com vistas à reversão de uma situação que é totalmente inaceitável no mundo atual[96].

O chanceler venezuelano, Armando Durán, alertou:

Não basta (...) que pronunciemos discursos carregados de uma retórica de outros tempos para defender e promover a democracia, se não somos capazes de lutar para conquistar a democracia e se tampouco somos capazes de lutar para defendê-la. Creio que a situação do Haiti não é apenas uma questão dramática, como acaba de relatar o próprio Presidente Aristide, mas também constitui, sem dúvida alguma, uma prova para a OEA e uma prova para a democracia na América Latina. (...) A Venezuela acredita que a OEA deve atuar com base em um objetivo claro e simples, que é a restauração do senhor Presidente do Haiti em seu cargo[97].

Os Estados Unidos, representados pelo Secretário de Estado James Baker, exigiram "a imediata restauração do Governo constitucional do Presidente Aristide", indicaram sua determinação de não reconhecerem o regime ilegítimo dos militares e declararam que:

... *até a restauração do Presidente Aristide, a junta militar* (será) *tratada como um pária por todo o hemisfério; sem assistência, sem amigos e sem qualquer futuro*[98].

Contrapondo-se aos países mais exaltados, colocaram-se as representações do Brasil, Colômbia, México, Peru e Uruguai que, tal como o haviam feito três meses antes, quando da aprovação dos instrumentos de Santiago, propugnavam que a aplicação daqueles mecanismos e das medidas que, se adotassem em defesa da democracia não deveria se dar em detrimento de outras normas que integram o direito internacional, ou, em outras palavras, fora dos limites da legalidade. Vale lembrar que, na ocasião dos debates em torno da questão na capital chilena, os países americanos haviam formado, *grosso modo,* duas correntes divergentes de opinião: a

"ativista", representada por algumas delegações que já se destacavam pela dramatização do tema da democracia, como a Argentina, o Canadá, o Chile, os Estados Unidos, a Venezuela e alguns países caribenhos; e a "legalista", defendida pelo Brasil, Colômbia, México, Peru e Uruguai. Orientando-se por uma linha de conduta cautelosa, este último grupo de países empenhou-se, com êxito, para que as medidas previstas nos documentos em debate estivessem vinculadas à Carta da OEA e ao direito internacional. Desse esforço, resultou a inserção, tanto no Compromisso de Santiago, como na resolução 1080, de fórmulas que comprometeriam a ação da OEA com as normas de sua Carta e do direito internacional[99].

Foi, portanto, com base nos próprios fundamentos assentados em Santiago, que os países de orientação mais prudente tentaram evitar que, no calor dos debates desenvolvidos durante a Reunião *Ad Hoc* sobre o Haiti, os Chanceleres conduzissem a OEA para o caminho da ilegalidade. Não passara desapercebida a menção feita pelos Estados Unidos a uma "ação coletiva" no Haiti. Em seu pronunciamento, o Secretário de Estado James Baker declarara enfaticamente:

> *Este é o momento de ação coletiva. Não haja dúvida quanto à posição dos Estados Unidos como membro desta Organização. Os Estados Unidos condenam o atentado contra o governo democraticamente eleito e a violência perpetrada contra inocentes haitianos. Exigimos a imediata restauração da ordem constitucional de Aristide. Suspendemos toda assistência ao Haiti. Não reconheceremos o regime golpista*[100].

Tampouco deixara de preocupar o anteprojeto de resolução que a Venezuela submetera às demais delegações e em cujo âmbito se contemplava a constituição de uma força interamericana de paz para agir no contexto haitiano[101].

Levantando o argumento da falta de sustentação jurídica para o emprego da força no quadro da crise interna do Haiti, os países "legalistas", liderados pelo Brasil, manifestaram-se contra a adoção de medidas radicais no contexto haitiano e submeteram novo texto de resolução, com base no qual finalmente se aprovou, por

unanimidade, a primeira resolução ministerial sobre a crise haitiana[102].

Intitulada *Apoio ao Governo Democrático do Haiti,* a resolução 1/91 foi o primeiro instrumento jamais emanado de um foro multilateral em que o pleito da reversão de um golpe de Estado seria formulado. Em seu primeiro parágrafo operativo, o instrumento, ademais de reiterar a condenação feita pelo Conselho Permanente ao ato golpista, exigiu:

> *... a plena vigência do estado de direito e do regime constitucional e a imediata restauração do Presidente Jean-Bertrand Aristide no exercício de sua legítima autoridade.*

Em parágrafo seguinte, a resolução consignou decisão tomada pelos Estados americanos, no sentido de apenas reconhecerem:

> *... como únicos representantes legítimos do Governo do Haiti junto aos órgãos, organismos e entidades do Sistema Interamericano aqueles designados pelo Governo constitucional do Presidente Jean-Bertrand Aristide.*

Com esses dois postulados iniciais, a OEA assumiu perante o golpe de Estado um posicionamento do qual não se afastaria durante todo o período de duração da crise no Haiti. Para assegurar o cumprimento das exigências que impunha, considerou a adoção de meios de pressão contra os golpistas, dentre os quais: o envio ao Haiti de uma missão integrada pelo Secretário-Geral da OEA e ministros das relações exteriores dos países americanos, nos termos solicitados pelo Presidente Aristide; a suspensão de vínculos econômicos, financeiros e comerciais dos Estados americanos com o Haiti; a interrupção dos programas de ajuda e de cooperação técnica, à exceção daqueles estritamente humanitários; a suspensão de toda assistência dos Estados americanos e de outros órgãos especializados do sistema interamericano; e a abstenção de fornecimento de assistência militar, policial ou de segurança, assim como da transferência de armamentos, munições e equipamentos congêneres para o país caribenho.

A resolução 1/91 determinou ainda que a Reunião *Ad Hoc* fosse mantida aberta para considerar, tão logo informada dos resultados da missão do Secretário-Geral a Porto Príncipe, medidas adicionais que se fizessem necessárias para ... *assegurar a imediata restauração do Presidente Jean-Bertrand Aristide no exercício de sua legítima autoridade.*

Assumia-se, assim, no plano multilateral uma posição inédita no quadro de uma questão de natureza interna. A crise que se desencadeara no Haiti em 30 de setembro de 1991 não se enquadrava no modelo de uma situação de conflito entre dois ou mais Estados, que pudesse validar um papel de mediação da OEA ao abrigo do artigo 24 de sua Carta. Menos ainda, alcançava proporções de ameaça à paz ou à segurança de outro Estado membro ou da região, de molde a justificar a invocação do TIAR ou o encaminhamento do assunto para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ainda assim, os Estados americanos conduziram a Organização a um envolvimento direto na questão, autorizando-a a formular uma exigência em matéria de política interna e a indicar, inclusive, meios multilaterais de pressão, desde que nos limites da Carta da OEA e do direito internacional.

Em termos concretos, que limitações a vinculação do regime regional de defesa da democracia ao direito internacional e à Carta da OEA impunha para a atuação da OEA?

Em primeiro lugar, a Organização interamericana não estaria autorizada a adotar medidas coercitivas de caráter mandatório, fossem estas de natureza militar, no gênero insinuado pelos Estados Unidos e declaradamente proposto pela Venezuela na Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, fossem na forma da imposição de sanções políticas ou econômicas. Nos termos da Carta da ONU, a competência para a imposição de medidas coercitivas é exclusiva do Conselho de Segurança, o que vincula obrigatoriamente a matéria ao capítulo VII da Carta da ONU ou, em outras palavras, à defesa da paz e da segurança internacionais. Somente neste contexto, medidas de coerção podem ser tomadas pela ONU ou mesmo pelas organizações regionais, quando estas estiverem agindo sob a autoridade do Conselho de Segurança[103].

Em segundo lugar, tendo por base a Carta da OEA, estaria vedado à Organização hemisférica intervir nos assuntos internos

de seus membros, adotar medidas coercitivas ou atentar contra a inviolabilidade de um Estado. A única exceção contemplada para ações do gênero tem a ver também com medidas aplicadas para a manutenção da paz e da segurança, como o esclarece o artigo 22 da Carta da OEA[104].

Com esses elementos, a aplicação do regime de defesa da democracia no Haiti apresentou, desde o início, sérios desafios. Se, por um lado, o apelo dos "ativistas" convidava a OEA a abandonar a retórica e forçar o atendimento da ousada exigência multilateral de reversão do golpe de Estado por meio de ações efetivas, por outro, o pleito dos "legalistas" procurava evitar que a Organização embarcasse numa aventura intervencionista ilegal, que tivesse o propósito de impor paradoxalmente pela força das armas ou de mecanismos de coerção uma solução em nome da democracia representativa.

As saídas encontradas no âmbito então da Reunião *Ad Hoc* foram as de se abandonar a idéia da constituição de uma força interamericana de paz e se recorrer à modalidade de "recomendação", para a adoção de medidas de pressão contra os golpistas haitianos, deixando-se, portanto, em mãos de cada Estado americano o poder decisório sobre sua adesão ou não àquelas medidas. A solução da "recomendação", cumpre recordar, não chegava a ser uma novidade para a OEA. A prática fora adotada, por ocasião da crise dos mísseis, em outubro de 1962, tratada ao abrigo do TIAR, quando então a Organização recomendou a seus Estados membros que aplicassem contra Cuba medidas individuais e coletivas (inclusive o emprego da força armada), para assegurar que o Governo de Fidel Castro deixasse de receber das "potências sino-soviéticas" materiais e equipamentos militares que ameaçassem a paz e a segurança da região. Tendo em vista que o Governo cubano não cometera nenhuma agressão contra seus vizinhos, a modalidade da recomendação foi a forma encontrada para contornar as disposições do artigo 51 da Carta da ONU o qual, embora reconhecendo o princípio da legítima defesa (e, portanto, as bases estabelecidas no TIAR), limita a aplicação de medidas de força a casos em que se configure um ataque armado. Ao utilizar-se desse recurso, a comunidade interamericana manteve o manejo do assunto no âmbito do TIAR, evitando assim a transferência da

questão cubana para o Conselho de Segurança, onde, certamente, a União Soviética faria uso de seu direito ao veto para impedir a imposição de sanções contra Cuba[105].

Uma vez mais, agora no contexto de uma crise de política interna, o recurso seria utilizado, para respaldar as posturas assumidas pelo foro hemisférico contra a quebra da institucionalidade democrática no Haiti.

3.2 A MISSÃO DOS CHANCELERES AMERICANOS

Como já assinalado, a Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores determinara que uma missão integrada pelo Secretário-Geral da OEA e um grupo de Chanceleres americanos viajasse ao Haiti para o cumprimento de um duplo mandato: expressar aos detentores do poder a condenação hemisférica ao golpe de Estado e transmitir-lhes as medidas adotadas no âmbito interamericano. A decisão era incomum e ousada. Sob a égide da OEA, um grupo de altas autoridades deveria deslocar-se para território de um país membro da Organização, onde os detentores do poder não haviam solicitado sua presença e, menos ainda, dado sinais de que se dispunham a acatar as exigências que impunha.

Na ótica dos golpistas, a reação da OEA e seu envolvimento na questão haitiana representavam uma ingerência indevida nos assuntos internos do Haiti, uma agressão à soberania haitiana e uma violação ao compromisso internacional de não-intervenção.

Da mesma interpretação, não compartilhavam os 34 países membros da OEA que, tendo acertado suas diferenças com relação à adequação das medidas de pressão com a Carta e o direito internacional, haviam aprovado por unanimidade a resolução 1/91 (com o voto favorável, inclusive, da delegação do Haiti) e se moviam com base em pedido formulado pela única autoridade internacionalmente reconhecida como capacitada a responder pelo Estado haitiano, o Presidente legítimo do Haiti, circunstância que, por si só, invalidava a alegação de intervencionismo da ação pretendida[106].

Se houve uma questão que deveria ter sido objeto de maior preocupação e cuidados por parte da comunidade interamericana

nesse primeiro momento do envolvimento regional, esta não seria a legalidade da ação da OEA, mas as reais condições de êxito da proposta que se fazia. A missão do Secretário-Geral e dos Chanceleres fora incumbida de fazer duas comunicações específicas aos golpistas, comunicações estas que poderiam ter sido feitas à distância, sem a necessidade de expor as autoridades interamericanas a uma situação que, de antemão, sugeria dificuldades sérias.

Organizada no próprio encontro *Ad Hoc* dos Ministros americanos, o grupo das autoridades, presidida pelo Chanceler boliviano, Carlos Iturralde, que também respondia pela Presidência da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros americanos, viajou no dia 4 de outubro para Porto Príncipe e, sem entrar na capital haitiana por razões de segurança, ficou confinado a uma sala do Aeroporto de *Maïs Gaté* para receber seus interlocutores[107].

Na entrevista mantida no dia 4 de outubro com o Alto Comando das Forças Armadas, ocorreu o previsível: a OEA fez as comunicações que lhe competia e os militares mantiveram-se irredutíveis diante do pleito internacional de retorno do Presidente derrubado, a quem acusavam de despreparo para o cargo presidencial, desrespeito à Constituição, incitação do povo à violência, abuso de poder e violação dos direitos humanos.

Uma vez cumprida a tarefa que lhe fora confiada, o grupo de Chanceleres deveria voltar a Washington, para apresentar seu relatório à consideração da Reunião *Ad Hoc*. Isso não foi, no entanto, o que ocorreu. No calor da missão que lhe havia sido dado presidir e respaldado pelos representantes da Argentina, Venezuela e Estados Unidos, o Ministro das Relações Exteriores da Bolívia tomou a iniciativa de extrapolar o mandato estabelecido na resolução 1/91 e iniciar conversações com os diversos setores da vida política haitiana. No novo formato, a missão interamericana, embora regressando a Washington na noite do dia 4, retornou ao Haiti nas datas de 5 e 7 de outubro, para manter entrevistas com membros da alta cúpula militar, parlamentares, integrantes de diferentes facções partidárias, do setor empresarial, de entidades religiosas do Haiti e do corpo diplomático estrangeiro.

O esforço foi inútil. Os oponentes de Aristide, em especial os militares, os políticos neoduvalieristas e os representantes do setor

empresarial mantiveram-se firmes em sua posição de rechaço à exigência formulada pela OEA. Os partidários de Aristide, por seu lado, intimidados com a série de ameaças de que vinham sendo alvo desde a data do golpe de Estado, fizeram a defesa de seu Presidente de uma forma contida, aplaudiram a reação da Organização, inclusive no atinente ao isolamento diplomático e econômico do Haiti, mas pouco ofereceram em termos de apoio à viabilização das decisões multilaterais.

Diante de tal quadro, as autoridades interamericanas se viram paralisadas, já que uma eventual flexibilização das posturas assumidas pela Reunião *Ad Hoc* no concernente à restauração do Governo Aristide era alternativa impraticável. A resolução não deixara margem de manobra para uma eventual conciliação com os golpistas. Seus termos haviam sido definitivos: o retorno de Aristide não era negociável.

Sem meios de romper o impasse que se criara, o grupo da OEA se retirou do Haiti na noite de 7 de outubro, após a ocorrência de dois episódios que afastaram ainda mais as possibilidades de entendimento entre as partes: o primeiro, relacionado com a invasão da sede do Assembléia Nacional por um grupo de cerca de 150 policiais que, pelo recurso da intimidação, obrigaram os parlamentares a nomear o juiz da Suprema Corte de Justiça, Joseph Nerette, como Presidente provisório do Haiti; o segundo, com a divulgação de um comunicado do Alto Comando das Forças Armadas haitianas, em que o General Raoul Cedras declarava expressamente que o retorno do Presidente Aristide não seria aceito.

Como era de se esperar, a decisão da Assembléia Nacional e o subseqüente anúncio de Cedras repercutiram negativamente no andamento (já entravado) das conversações iniciadas. O grupo da OEA deu então por encerrada sua missão em Porto Príncipe e se retirou, em meio à ocorrência de uma ruidosa manifestação de protesto, realizada no aeroporto de *Maïs Gaté*, pelo mesmo bando de policiais que horas antes havia invadido a sede do Parlamento. Temendo que os partidários de Aristide concluíssem algum tipo de acordo com a OEA com vistas ao regresso do Presidente destituído, os policiais invadiram o aeroporto em grande algazarra, ameaçando políticos da linha de apoio ao Presidente, fazendo uma

encenação intimidatória e, por fim, levando arbitrariamente detido o prefeito de Porto Príncipe, Evans Paul, conhecido aliado de Aristide.

A missão das altas autoridades da OEA a Porto Príncipe terminava assim em fracasso.

3.3 A SEGUNDA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC*

De regresso a Washington, os Chanceleres americanos reuniram-se na sede da OEA, na data de 8 de outubro de 1991, para nova sessão da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores americanos.

Do encontro emanou a resolução 2/91, *Apoio à Democracia no Haiti,* um documento dividido em três seções operativas. Na primeira, o instrumento reiterou as decisões que haviam sido tomadas no âmbito da resolução 1/91, exortou os países americanos a congelarem os ativos do Estado haitiano e recomendou que os Estados membros da OEA adotassem um embargo comercial contra o Haiti, do qual somente estariam isentos os componentes de caráter humanitário. Na segunda, dispôs sobre a criação de uma missão da OEA, a que denominou OEA-DEMOC, conferindo ao Secretário-Geral da Organização os encargos de organizá-la e administrar a criação de um fundo especial de contribuições dos Estados membros para sua viabilização. À OEA-DEMOC, confiou as incumbências de contribuir para o restabelecimento e o fortalecimento das instituições democráticas haitianas, a plena vigência da Constituição, o respeito pelos direitos humanos, e de apoiar a administração da justiça e o funcionamento apropriado das instituições que tornariam possível a realização destes objetivos. Em sua terceira seção, a resolução confiou três mandatos ao Secretário-Geral da OEA: manter os Governos americanos informados a respeito da eficácia das medidas adotadas e da necessidade de uma avaliação sobre a adoção de medidas adicionais de pressão contra o Haiti; dar conhecimento aos Chanceleres americanos das atividades empreendidas pela OEA-DEMOC; e manter abertos os canais de comunicação com instituições políticas democraticamente constituídas no Haiti e com

outros setores da vida haitiana ... *para facilitar um diálogo com vistas a assegurar formas e garantias que viabilizassem a recondução do Presidente Jean-Bertrand Aristide a suas funções*[108].

As principais inovações introduzidas pela resolução 2/91, aprovada como sua antecedente pela unanimidade dos Estados americanos, foram o congelamento dos ativos haitianos, a "recomendação" de um embargo comercial e a criação e envio ao Haiti de uma missão interamericana de caráter civil.

No atinente a este último ponto, o aspecto da legalidade também foi objeto das considerações regionais. A questão foi facilmente equacionada, porém, já que, por carta que fizera chegar ao Secretário-Geral da OEA, imediatamente após o retorno da missão das altas autoridades a Porto Príncipe, o Presidente haitiano reiterara seu pedido de ajuda à OEA e solicitara expressamente que a Organização enviasse ao Haiti uma missão, destinada a apoiar o processo de sua restauração no poder e ... *contribuir para preservar a ordem constitucional, garantir os direitos humanos e dar assistência aos órgãos encarregados da administração da justiça no país*[109].

Apoiados, portanto, no pedido do Governo constitucional, os Chanceleres aprovaram a resolução 2/91, que manteve a proposta de base da resolução anterior quanto à recondução do Presidente haitiano ao exercício de suas legítimas funções, escalou as medidas de pressão contra os usurpadores do poder e abriu uma via para a promoção de um diálogo entre os haitianos.

Com a aprovação da segunda resolução da Reunião *Ad Hoc,* iniciar-se-ia o período em que o Secretário-Geral e a missão civil da OEA teriam um importante papel; um papel que desempenhariam com ponderação na linha "legalista" sugerida pelo Brasil e que não cederia aos apelos do "autoritarismo emocionado", que marcou os primeiros momentos do envolvimento regional.

3.4 A OEA-DEMOC E SEU PAPEL DE FACILITADORA

Foi a partir da aprovação da resolução 2/91 que o Secretário-Geral da Organização passou a ter um desempenho mais direto e pessoal no contexto da crise haitiana. Sua primeira incumbência, conforme as disposições da citada resolução, era a de constituir a

OEA-DEMOC e definir suas bases de suporte financeiro. No cumprimento deste mandato, o Secretário-Geral dedicou-se a identificar, ainda em outubro de 1991, uma autoridade que, gozando da confiança e respeito internacionais, atuasse como seu representante pessoal no Haiti e coordenador da missão interamericana. O nome escolhido foi o do Embaixador Augusto Ramírez Ocampo, ex-Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, a quem Baena Soares convidou e nomeou ainda em meados do mesmo mês de outubro.

Em princípios de novembro, a composição da OEA-DEMOC estava definida, com a participação de personalidades de renome internacional, como a representante da CIDH, Sonia Picado, da Costa Rica, os Embaixadores Enrique Peinado, da Venezuela e Henri Carrington, de Trinidad e Tobago, e os senhores Lawrence Harrison, dos Estados Unidos, John Biehl, do Chile, Michael Hobton, do Canadá, além de três assessores diretos da Secretaria-Geral da OEA.

A esse grupo, confiou o Secretário-Geral o encargo principal de promover negociações entre autoridades haitianas e atuar como elemento facilitador de entendimentos entre autoridades do Executivo (leia-se: Governo constitucional de Aristide) e representantes do Parlamento haitiano, estes últimos reconhecidos como interlocutores válidos, já que representantes legitimamente eleitos pelo povo haitiano.

No desempenho de seus mandatos, OEA-DEMOC empreendeu, de novembro de 1991 a fevereiro de 1992, uma série de tratativas, com vistas a facilitar a conclusão de um acordo entre autoridades haitianas, no qual fossem estabelecidas as condições de base para o retorno e reassunção do Presidente destituído e o desfecho da crise.

Após o malogro da missão das autoridades interamericanas em outubro de 1991, ficara patente que somente pela via da solução negociada seria possível esperar-se algum êxito no contexto haitiano. A simples comunicação autoritária das decisões tomadas no nível regional, as advertências sobre os efeitos negativos das medidas de coerção na economia haitiana e as ameaças feitas de que mecanismos adicionais de pressão seriam adotados não haviam sido suficientes para convencer os golpistas a acatarem as decisões internacionais.

Carente de autoridade para impor medidas de força contra os golpistas, a OEA só tinha uma saída; saída esta para a qual, por sinal, estava mais habilitada: facilitar as negociações entre as partes em conflito.

3.4.1 A Missão a Porto Príncipe

Num primeiro esforço para cumprir as tarefas que lhe competiam, a OEA-DEMOC realizou de 10 a 14 de novembro de 1991 sua primeira viagem ao Haiti.

Na ocasião, a missão civil manteve contatos com autoridades do Parlamento, da Suprema Corte de Justiça, dos 26 partidos políticos constituídos no país e com representantes do empresariado e de entidades religiosas. Entrevistou-se igualmente com o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e membros de seu Estado Maior, assim como contatou informalmente um representante do Governo de fato, na pessoa de René Honorat, o "Primeiro-Ministro" do "Governo provisório" de Joseph Nerette.

Após quatro dias de conversações em Porto Príncipe, a missão logrou completar o que parecia ser duas importantes realizações: um compromisso verbal do Comandante-em-Chefe das Forças Armadas de que a instituição militar acataria as decisões tomadas pelas autoridades civis no contexto das negociações políticas; e a aquiescência dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente Duly Brutus e Déjean Bélizaire, em organizar uma comissão parlamentar para negociar diretamente com o Presidente Jean-Bertrand Aristide, em data e local a serem definidos[110].

A identificação de interlocutores "reconhecíveis" pela comunidade hemisférica abriu o caminho para que a missão civil da OEA iniciasse seu trabalho de intermediação, do qual adveio um primeiro resultado positivo, com a assinatura, em 13 de novembro de 1991, de uma declaração conjunta entre os líderes das casas legislativas e a OEA-DEMOC[111].

No âmbito do citado documento, os signatários puseram-se de acordo quanto à urgente necessidade de que as partes haitianas se reunissem, sob os auspícios da OEA, com o propósito de encontrar uma solução para a crise. Concordaram também em

incluir menção ao compromisso que Cedras assumira verbalmente com o Chefe da missão civil com relação à neutralidade das Forças Armadas e declararam a concordância das partes em que a OEA enviasse duas missões ao Haiti: uma encarregada de avaliar as conseqüências do embargo comercial e outra de investigar as denúncias de violações dos direitos humanos ocorridas antes e depois do golpe militar.

Ao abrigo desse documento assinado em Porto Príncipe, o foro interamericano orientou-se no sentido de organizar um primeiro encontro direto entre os parlamentares haitianos e o Presidente exilado.

A reunião teria lugar em 24 de novembro, em Cartagena das Índias, na Colômbia.

3.4.2 A Reunião de Cartagena

Da Reunião de Cartagena, esperava a OEA obter a assinatura de um segundo instrumento, que desta feita vinculasse os representantes do Parlamento com o Presidente exilado. O encontro foi aberto com a realização de sessão privada, da qual participaram unicamente o Presidente haitiano, os Presidentes da Câmara e do Senado e o Chefe da OEA-DEMOC.

Nesse esforço de entendimento, foi possível aproximar as posições das partes em relação a uma questão de importante conteúdo político, a nomeação de um primeiro-ministro para o novo Governo de Aristide. De acordo com os dispositivos constitucionais pertinentes, o Presidente da República escolhe o primeiro-ministro entre os membros do partido majoritário no Parlamento ou, na falta de maioria, em consulta com os Presidentes do Senado e da Câmara de Deputados. Dada a circunstância de que, em novembro de 1991, não havia partido político com representação majoritária no Parlamento haitiano, o Presidente da República deveria cumprir a segunda opção, com o que concordou Aristide, comprometendo-se a fornecer em ocasião oportuna e por intermédio da OEA-DEMOC uma lista de nomes, para a consideração do Parlamento[112].

O primeiro obstáculo foi assim vencido e o esforço negociador conduzido a uma segunda etapa. Um grupo de trabalho

foi formado, com a participação de dois representantes de cada interlocutor, com o propósito de identificar os pontos que já pudessem compor um anteprojeto de acordo. De seus trabalhos, resultou a indicação de cinco itens sobre os quais havia entendimento entre as partes, a saber: o regresso do Presidente Jean-Bertrand Aristide; a suspensão do embargo comercial; a profissionalização das Forças Armadas; o estabelecimento de uma força policial sob a jurisdição do Ministério da Justiça, conforme as disposições pertinentes contidas na Constituição haitiana; e a realização de esforços conjuntos para a retomada urgente da ajuda e assistência internacionais ao Haiti[113].

Ao serem, contudo, submetidos a Aristide e aos Presidentes da Câmara e do Senado, dois dos itens definidos foram rejeitados. Os parlamentares não concordaram com a menção à titularidade de Jean-Bertrand Aristide à Presidência da República, alegando que a nomeação de um "Presidente provisório" para o Haiti pela Assembléia Nacional, em 7 de outubro, os impedia de declará-la expressamente em documento oficial. O primeiro-mandatário haitiano, por seu turno, não aprovou o item referente à suspensão do embargo comercial, medida que só se disporia a solicitar à comunidade internacional, após a efetiva instalação de seu novo Governo no Haiti.

A rigidez de posições de cada parte em ambas as questões inviabilizou a assinatura de um acordo nos moldes pretendidos, levando Ramírez Ocampo a propor a alternativa de que uma declaração fosse emitida unicamente pela OEA, como canal devidamente autorizado pelos dois interlocutores. Sob esta configuração, novo projeto foi posto a debate, no âmbito do qual, por iniciativa de Ramirez Ocampo, se suprimiu a referência ao título de Aristide, mas se introduziram menções ao artigo 134-1 da Constituição haitiana, que dispõe sobre o mandato de cinco anos do Presidente da República, e a resolução 2/91, na qual, como se sabe, a legitimidade do Governo de Jean-Bertrand Aristide fora plenamente atestada.

Apesar, contudo, das habilidosas iniciativas de Ramírez Ocampo, a reunião de Cartagena encerrou-se sem oferecer os resultados esperados. Aristide negou-se a aceitar a omissão de seu título presidencial mesmo no contexto da declaração da OEA, endurecendo suas posições com relação à questão do levantamento

do embargo comercial. Os parlamentares, de sua parte, continuaram a alegar razões constitucionais para se esquivarem de formalizar o reconhecimento da titularidade de Aristide.

Diante de tais dificuldades, as negociações foram interrompidas, sem deixar outros resultados, além da concordância dos parlamentares, pelo menos implícita, com a proposta de regresso do Presidente Aristide ao Haiti e da aquiescência deste último em submeter ao aval da Assembléia Nacional uma lista de seus candidatos para a chefia de Governo.

3.4.3 A Segunda Missão ao Haiti

Em fins de novembro de 1991, de conformidade com os compromissos que assumira verbalmente em Cartagena, o Presidente Aristide confiou ao Chefe da missão civil da OEA uma lista de 12 candidatos para a escolha de um primeiro-ministro. Ramírez Ocampo e seus assessores da OEA-DEMOC viajaram então em 5 de dezembro ao Haiti, com a missão de conseguir dos parlamentares a aprovação de um dos nomes indicados.

Após considerar as propostas do Presidente, a Assembléia Nacional rejeitou a lista de Aristide e fez duas novas sugestões para o cargo de primeiro-ministro, nas pessoas de Marc Bazin, então Secretário-Geral do Partido Liberal Movimento para a Instauração da Democracia no Haiti (MIDH), e de René Théodore, Secretário-Geral do Partido Unificado dos Comunistas Haitianos (PUCH). Comunicado por telefone dos desdobramentos do assunto em Porto Príncipe, o Presidente haitiano rechaçou, por sua vez, a iniciativa dos parlamentares, apontando, sempre pela mesma via da OEA-DEMOC, um décimo-terceiro candidato, o professor Victor Benoît, de sua agremiação partidária, a FNCD.

Mais uma vez, contudo, a tentativa fracassou, desta feita em tumultuada sessão na Assembléia Nacional à qual puderam assistir o Chefe da OEA-DEMOC e dois de seus assessores. Informado da evolução dos acontecimentos, Aristide acabou por flexibilizar suas posições e aceitou uma das sugestões feitas anteriormente pelos parlamentares, autorizando Ramírez Ocampo a transmitir ao Parlamento que concordava com o nome de René Théodore ... *porque desta maneira estou aceitando a decisão do povo haitiano expressada por seu mais alto órgão representativo*[114].

Finalizadas com êxito as gestões em Porto Príncipe, o Chefe da OEA-DEMOC tomou a iniciativa de promover um segundo encontro entre o Presidente e a Comissão Parlamentar, cuja agenda de trabalho seria a elaboração de um plano de governo para Théodore. O encontro foi realizado em Caracas, de 7 a 8 de janeiro de 1992.

3.4.4 O Encontro de Caracas

Além do Presidente, da Comissão Parlamentar e dos integrantes da OEA-DEMOC, René Théodore igualmente participou do encontro em Caracas, na qualidade de Primeiro-Ministro designado. A reunião não produziu os resultados esperados. Sérias divergências de opinião entre os Chefes de Estado e de Governo se colocaram com relação a um dos pontos-chaves da questão haitiana, o tratamento a ser dado pelo novo Governo ao General Raoul Cedras e demais líderes do golpe de Estado.

Aristide mantinha a respeito posição irredutível. O principal responsável pelo movimento que o derrubara deveria ser demitido e submetido a punição. René Théodore opunha-se a que a decisão de afastamento de Cedras fosse tomada exclusivamente pelo Presidente da República, argumentando que o mesmo princípio constitucional que regera a nomeação do Comandante-em-Chefe deveria orientar o afastamento da autoridade militar, ou seja, a decisão do Executivo dependeria de ratificação do Senado[115].

A rigidez de posições de ambas as partes não deixou margem para fórmulas de conciliação, encerrando-se o encontro de Caracas em clima de tensão e desconfiança.

Diante desse quadro sombrio, o Secretário-Geral da OEA tomou a iniciativa de convidar o Presidente Aristide, a Comissão Parlamentar e o Primeiro-Ministro designado para um encontro em seu gabinete, na sede da Organização. Decidido a assumir pessoalmente a direção do exercício negociador, Baena Soares marcou a data de 18 de janeiro de 1992 para a citada reunião; esta, porém, não se realizaria. À exceção do Presidente Aristide, já então em exílio na capital norte-americana, as demais autoridades convidadas não atenderam ao chamado de Secretário-Geral da OEA, por estarem, possivelmente, intimidadas com a violenta campanha

lançada pelas forças paramilitares no Haiti contra o Primeiro-Ministro designado e os parlamentares que faziam parte da comissão negociadora. Em 25 de janeiro, o próprio Théodore chegaria a sofrer um atentado. A sede de seu partido foi invadida por um bando de civis armados e dois de seus guarda-costas assassinados.

O encontro convocado por Baena Soares só teria lugar um mês mais tarde na sede da OEA. Das negociações então entabuladas, resultou a assinatura do chamado *Protocolo de Washington*, o primeiro instrumento que comprometeria as autoridades haitianas com o retorno do Presidente exilado.

NOTAS

[91] *Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Americano*, Vigésimo Primeiro Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Santiago, Chile, junho 3-8, 1991.

[92] Segundo alguns analistas, os Estados Unidos, através de seu Embaixador em Porto Príncipe, Alvin Adams, exerceram pressões para que o General Cedras, a quem consideravam mais moderado do que o Chefe das forças policiais e menos comprometido com os neoduvalieristas, assumisse a liderança do golpe. Vide: Nicolas Jallot e Laurent Lesage, in *Haïti – Dix Ans d'Histoire Secrète*, p. 129.

[93] Nota enviada pelo então Secretário-Geral da OEA, Embaixador Baena Soares, ao Embaixador de Belize, James V. Hyde, Presidente do Conselho Permanente, em 30 de setembro de 1990. Arquivos da OEA.

[94] CP/RES. 567 (870/91), *Apoio ao Governo Democrático do Haiti*, OEA/Ser.G, CP/Ata 870/91, 30 de setembro de 1991.

[95] Pronunciamento do Presidente Jean-Bertrand Aristide perante o Conselho Permanente da OEA, OEA/Ser.F/V.1, MRE/Ata 1/91, 2 de outubro de 1991.

[96] Vide: Ata da Primeira Sessão da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, OEA/Ser. F/V.1, MRE/Ata 1/91, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C, 2 de outubro de 1991, p. 26.

[97] Idem, ib., p. 13.

[98] Idem, ib., p. 17.

[99] No *Compromisso de Santiago*, os Estados americanos consignaram que o compromisso com a democracia deve dar-se "dentro do respeito aos princípios de livre determinação e não-intervenção"; reafirmaram sua disposição de fortalecer a missão democrática da OEA "dentro do respeito imutável pela soberania e independência dos Estados membros" e dispuseram sobre a adoção de mecanismos multilaterais de ação "de conformidade com a Carta da OEA". Na resolução 1080, estabeleceu-se que as decisões a serem tomadas pela reunião ministerial no contexto da defesa da democracia deveriam estar "de conformidade com a Carta e com o direito internacional".

[100] Ata da Primeira Seção da Reunião *Ad Hoc* de Ministros das Relações Exteriores, OEA/Ser.F/V.1, MRE/Ata 1/91, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C., 2 de outubro de 1991, p. 17, parágrafo 3.

[101] Texto de anteprojeto de resolução que a Venezuela fez circular durante a Reunião *Ad Hoc*. Arquivo da Missão do Brasil junto à OEA.

[102]MRE/RES. 1/91, *Apoio ao Governo Democrático do Haiti*, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, 2 de outubro de 1991, Washington, OEA/Ser.F/V.1.

[103]Vide art. 41, cap. VII, e art. 53, capítulo VIII, da Carta da ONU.

[104]Vide arts. 18, 19, 20 e 22, capítulo IV, Direitos e Deveres Fundamentais do Estado, Carta da Organização dos Estados Americanos, Reformada pelo *Protocolo de Buenos Aires* em 1967 e pelo *Protocolo de Cartagena das Índias* em 1985,

[105]O art. 51 da Carta da ONU reconhece o princípio da legítima defesa, individual ou coletiva, validando, assim, o sistema de defesa coletiva, estabelecido pelo TIAR. Conforme as disposições do citado artigo, a legítima defesa pode se dar ... *no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais* (o que não foi caso com relação a Cuba). As medidas contra Cuba foram aprovadas por resolução do Conselho Permanente da OEA, atuando, então, provisoriamente, como Órgão de Consulta, sob a égide do TIAR. Recorda-se que a chamada "crise de outubro" foi provocada pela revelação, feita pelos Estados Unidos, de que o Governo de Cuba havia instalado, em distintos lugares da ilha, projéteis ofensivos de longo alcance. Após duas reuniões do Conselho Permanente, a resolução foi aprovada num processo de votação por parágrafos. No atinente ao parágrafo que se referia às medidas de coerção, o Brasil, a Bolívia e o México se abstiveram. Vide: F.V. Garcia Amador, in *La Cuestión Cubana en la OEA y la Crisis del Sistema Interamericano*, cap. III, "*Acción del Órgano de Consulta Durante la 'Crisis de los Proyectiles' (Octubre 1962)*, pgs.50-59; e Oscar Schachter, "*Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations*", *Law and Force in the New International Order*, p. 87.

[106]O Governo constitucional do Haiti continuou representado na OEA pelo Embaixador Jean-Casimir, nomeado pelo Presidente Aristide, em princípios de 1991.

[107]A missão foi integrada pelo Secretário-Geral da OEA, o Chanceler da Bolívia, Carlos Iturralde, o Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos dos Estados Unidos, Bernard Aronson, e os Chanceleres da Argentina, Guido di Tela, Canadá, Barbara McDougall, Costa Rica, Bernd Niehaus, Jamaica, Ben Claire, Trinidad e Tobago, Sahadeo Basdeo, e Venezuela, Armando Durán.

[108]MRE/RES. 2/91, *Apoio à Democracia no Haiti*, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, OEA.Ser.F/V.1, 8 de outubro de 1991.

[109]Carta enviada pelo Presidente Jean-Bertrand Aristide ao Secretário-Geral da OEA, OEA/Ser.F/V.1 MRE/doc.3/91, 7 de outubro de 1991.

[110]Relatório apresentado pelo Chefe da OEA-DEMOC, Embaixador Augusto Ramírez Ocampo, ao Conselho Permanente na sessão extraordinária realizada por este órgão em 15 de novembro de 1991. CP/Ata 878/91, RM (E), 0073x-2.91, p.1.

[111]*Declaração Conjunta da Missão Civil OEA-DEMOC e da Comissão Parlamentar do Haiti* Adotada em Porto Príncipe em 13 de Novembro de 1991, OEA/Ser.G, CP/INF. 3195/91.

[112]O artigo 137 da Constituição haitiana estabelece: *O Presidente da República escolhe um Primeiro-Ministro dentre os membros do partido majoritário no Parlamento. Na falta desta maioria, o Presidente da República escolhe seu Primeiro-Ministro em consulta com o Presidente do Senado e da Câmara dos Deputados.*

[113]Relatório do Chefe da OEA-DEMOC, Ata da sessão extraordinária, de caráter privado, do Conselho Permanente, 27 de novembro de 1991, OEA/Ser.G, CP/Acta 881/91, p. 3.

[114]Idem, ib., pp.4 e 5.

[115]O art.141 da Constituição haitiana estabelece: *O Presidente da República, após a aprovação do Senado, nomeia (...) o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, o Comandante-em-Chefe da Polícia, Embaixadores e Cônsules Gerais.*

"A democracia não aprofunda raízes em um país onde a maioria da população vive nos limites da sobrevivência e quase todos são analfabetos. Mas esses povos têm o direito a alguma coisa melhor do que outro ciclo de anarquia e despotismo. A OEA está assumindo sua responsabilidade de dar nova chance à democracia no Haiti. Há, no entanto, um longo trabalho pela frente."

The Washington Post, Editorial, 7 de outubro de 1991.

Capítulo 4

A SOLUÇÃO PROMOVIDA PELA OEA E SUA INVIABILIZAÇÃO

4.1 OS INSTRUMENTOS FIRMADOS SOB OS AUSPÍCIOS DA OEA

O primeiro acordo alcançado sob os auspícios da OEA no quadro da crise haitiana foi o chamado *Protocolo entre o Presidente Jean-Bertrand Aristide e a Comissão Parlamentar de Negociação com vistas a uma Solução para a Crise Haitiana.*

Assinado em 23 de fevereiro de 1992, o instrumento, conhecido como o *Protocolo de Washington,* comprometia as partes signatárias com a busca de uma solução negociada para a crise do país caribenho, estabelecendo, em seu artigo I:

> *As partes signatárias do presente reconhecem e admitem o princípio da necessidade urgente de uma solução concertada e negociada para a crise política e institucional que atravessa a sociedade haitiana, desde a partida para o exílio do Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 30 de setembro de 1991, e a de que esta solução, para ser viável e durável, deve ser buscada no quadro do respeito à Constituição haitiana, à soberania nacional e conduzir à:*
>
> - *Concórdia nacional.*
> - *Instalação e consolidação das instituições democráticas.*
> - *Aplicação de medidas que garantam as liberdades civis, erradiquem a repressão e impeçam toda tentativa de vingança ou ajustes de contas*[116].

Para a consecução de tais propósitos, as autoridades haitianas comprometeram-se a encorajar, consolidar e respeitar o princípio da separação dos poderes estabelecido na Constituição haitiana, criar mecanismos de cooperação entre o Executivo e o Legislativo, com vistas a possibilitar a instalação das instituições previstas na Carta constitucional, e assegurar o exercício das liberdades civis e do livre funcionamento dos partidos políticos e outras organizações cívicas do Haiti.

O processo negociador contemplado no artigo I estaria a serviço do restabelecimento do Governo Aristide, objetivo esse que, nos termos do artigo III do documento em análise, passou também a ser responsabilidade do Parlamento haitiano. A respeito, dispuseram as partes:

> *As Partes reconhecem a necessidade de o Parlamento haitiano, co-depositário da soberania nacional:*
>
> • *Reconduzir Jean-Bertrand Aristide ao exercício de sua função de Presidente constitucional eleito da República do Haiti e colaborar com o Governo de consenso nacional para criar as condições de regresso de Jean-Bertrand Aristide ao Haiti*[117].

Ao Parlamento haitiano, couberam outras incumbências específicas, como votar as leis pertinentes para a criação das instituições previstas na Constituição de 1987 e aprovar os regulamentos pertinentes para a aplicação de uma política nacional de promoção da paz social e do desenvolvimento econômico.

Ao Presidente Aristide, o *Protocolo de Washington* atribuiu os encargos de respeitar as leis aprovadas ou ratificadas pelo Parlamento e aceitar que, durante o período em que continuasse afastado de suas funções, o Primeiro-Ministro designado assumisse a direção dos assuntos de Estado, conforme o artigo 148 da Constituição haitiana.

Em seu último artigo, o acordo listou uma série de medidas que seriam implementadas pelo Executivo e o Legislativo haitianos. Dentre elas, consignou a proclamação de uma anistia política de caráter geral (da qual estariam excluídos unicamente os criminosos comuns); a aceitação pelo Parlamento da indicação do Primeiro-Ministro escolhido por Aristide; a apresentação pelo Presidente de

pedidos à comunidade internacional para o levantamento do embargo comercial e das demais medidas de pressão e a concessão de ajuda econômica urgente para a revitalização da economia haitiana, a promoção do bem-estar social, a profissionalização das Forças Armadas e policiais e o fortalecimento das instituições democráticas.

Assinado na sede da OEA na presença do Secretário-Geral da Organização e dos integrantes da OEA-DEMOC, estes também signatários do documento em qualidade de testemunhas, o *Protocolo de Washington* representava passo importante na direção de um desfecho pacífico e equilibrado para o problema político do Haiti. Em seu enunciado, a titularidade de Jean-Bertrand Aristide à Presidência da República fora reconhecida; a crise haitiana retratada como uma questão de caráter politico-institucional; e a restauração da democracia com a reassunção do Presidente transformada em meta também do Parlamento haitiano. Ao Executivo e Legislativo, o acordo dava garantias de que seus direitos constitucionais seriam respeitados.

O *Protocolo de Washington* serviu de base, ademais, para a assinatura de um segundo instrumento, desta feita entre o Presidente constitucional e o Primeiro-Ministro designado, que definiu um plano de trabalho para a instalação do pretendido "Governo de Consenso Nacional"[118].

Na sede da OEA, a assinatura dos dois acordos foi motivo de júbilo. Em sessão extraordinária do Conselho Permanente, realizada dois dias após a assinatura do instrumento Aristide-Théodore, os Representantes Permanentes dos países americanos não pouparam elogios ao trabalho executado pela Organização, o qual, segundo então lhes era dado concluir, havia sido coroado de pleno êxito. Na concepção daquelas autoridades, a OEA promovera uma solução viável e equilibrada para o Haiti e, ao mesmo tempo, honrosa para a comunidade interamericana[119].

O regozijo do momento teria, contudo, curta duração. Em 5 de março de 1992, o "Presidente provisório" do Haiti, Joseph Nerette, alegando que o *Protocolo de Washington* era inconstitucional, fez uma ameaça velada aos parlamentares que deveriam ratificá-lo, referindo-se ao "perigoso caminho da inconstitucionalidade". Doze dias mais tarde, reunida para o procedimento de ratificação

do instrumento, a Assembléia Nacional não teve *quorum* para deliberar. Os debates foram adiados para outra sessão, que nunca chegou a realizar-se. Em 27 de março, com pouco mais de um mês da conclusão do *Protocolo de Washington*, a Suprema Corte de Justiça haitiana rejeitou o instrumento, sob a alegação de que, à luz nomeação de um "Presidente provisório" para o Haiti pela Assembléia Nacional, Aristide não tinha autoridade para assinar nenhum acordo em nome do Estado haitiano.

4.2 OS ACONTECIMENTOS DE MARÇO A MAIO DE 1992

A "denúncia" do *Protocolo de Washington* desconcertou a comunidade hemisférica, fazendo retroceder à estaca zero o exercício negociador desenvolvido ao longo de seis meses sob a égide da OEA. Como agravante, em princípios de maio de 1992, conscientes dos reduzidos recursos de que dispunha a Organização para fazer valer aquele instrumento, os detentores do poder no Haiti apressaram-se em encontrar uma saída política alternativa, apresentando-a sob a fachada de solução de consenso nacional. Por iniciativa do Presidente do Senado, Déjean Belizaire (a mesma autoridade que figurara como um dos signatários do *Protocolo de Washington*), organizaram uma reunião em *Villa d'Accueil* (casa oficial de hospedagem em Porto Príncipe), para a qual a OEA não foi convidada.

Do encontro, emanou o chamado *Acordo Tripartite de Formação de um Governo de Consenso e Salvação Nacional para a Consolidação da Democracia*, conhecido como *Acordo de Villa d'Accueil*, firmado pelos Presidentes do Senado e da Câmara, o "Primeiro-Ministro" nomeado por Nerette, Jean-Jacques Honorat, e o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, General Raoul Cedras[120].

O documento não fazia qualquer menção a Aristide, ao Primeiro-Ministro René Théodore, ao *Protocolo de Washington* ou ao pleito internacional da recondução do Presidente. Sua proposta era a formação de um "Governo de Consenso Nacional", cuja chefia seria confiada, segundo os termos concertados:

... a um primeiro-ministro moderado, aceito pela maioria dos diferentes setores da vida nacional e dotado, além disso, de uma boa experiência em Administração Pública Nacional[121].

Para o novo "Governo", o acordo estabeleceu as seguintes metas: retomar as negociações com a comunidade internacional, pôr fim ao isolamento diplomático do Haiti, trabalhar para a implantação de um clima de apaziguamento social no país, elaborar um programa de recuperação da economia haitiana, e contribuir para a modernização e o fortalecimento das instituições democráticas.

O instrumento dispôs ainda que o "Presidente provisório" Joseph Nerette se retiraria, após a instalação do primeiro-ministro. Não previa a substituição de Nerette, o que parecia indicar que seus signatários, desejosos de oferecer solução mais palatável para a comunidade internacional, pretendiam instalar um primeiro-ministro com plenos poderes, deixando em aberto a possibilidade, pelo menos teórica, de que o Presidente exilado reassumisse posteriormente a Presidência da República.

Ratificado pelo Parlamento em sessões a que não compareceram os representantes da coligação partidária de Aristide, o Acordo entrou em vigor imediatamente após sua assinatura, conferindo, assim, a aparência de legalidade à nomeação de Marc Bazin como primeiro-ministro, em 2 de junho de 1992. Dois dias mais tarde, em reunião a que compareceram somente 14 senadores de um total de 24, o Senado haitiano ratificou a nomeação, com 12 votos a favor, um contra e o não-voto do Presidente do Senado. Na reunião da Câmara dos Deputados, na ausência de 35 parlamentares, Bazin recebeu 44 votos favoráveis contra quatro.

Desafiada pelas manobras das autoridades de fato no Haiti, a OEA emitiu nova declaração do Conselho Permanente que, reunido em sessão extraordinária em 1º de abril, condenou as manobras dos golpistas para impedir a ratificação do *Protocolo de Washington* e qualificou de "inaceitável" a invocação de constitucionalidade por parte daqueles que haviam violado a própria Constituição haitiana. O Conselho Permanente solicitou igualmente aos países americanos que considerassem mecanismos adicionais para assegurar o estrito e amplo cumprimento do

embargo comercial contra o Haiti, sugerindo, nesse contexto, a adoção de medidas como restrições ao tráfego aéreo e ao uso de facilidades portuárias por navios que rompessem o embargo multilateral. De sua sessão extraordinária, resultou, ademais, a decisão de convocação da Reunião *Ad Hoc* para a retomada, em nível ministerial, dos debates em torno da crise haitiana[122].

O encontro dos Ministros se realizaria em 18 de maio de 1992, um dia antes de inaugurar-se em Nassau, Bahamas, o XXII Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA.

4.3 A TERCEIRA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC*

Os Chanceleres americanos reuniram-se em Nassau num momento em que o regime interamericano de defesa da democracia era submetido a novo desafio. Em abril de 1992, nem bem esquecida a aventura antidemocrática ensaiada na Venezuela no início ano, o Presidente constitucional do Peru, Alberto Fujimori, com o apoio das Forças Armadas e em estilo de "autogolpe", dissolveu o Parlamento e impôs um Governo autoritário. A comunidade hemisférica era defrontada com um novo caso de "interrupção do processo político institucional e, seguindo as determinações da resolução 1080, convocou uma Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, para encarregar-se do tratamento da questão peruana[123].

A situação era especialmente delicada. Ao contrário do caso haitiano, o golpe peruano fora dado pelo próprio Presidente constitucional, que gozava de amplo apoio popular e cuja bandeira de governo eram as nobres causas do combate à corrupção, ao terrorismo e ao tráfico de drogas. Penalizar o país com medidas rigorosas de pressão econômica equivaleria a prestar um desserviço a causas pelas quais também se batia a comunidade interamericana.

Com esses elementos como pano de fundo e possivelmente já intimidados com o insucesso da missão haitiana, os países americanos, embora decididos a acionar os mecanismos de defesa da democracia instituídos em Santiago e convocar uma reunião de nível ministerial para examinar o assunto, deram ao Peru um tratamento muito mais brando do que o concedido ao Haiti. Na resolução da Reunião *Ad Hoc* aprovada em abril sobre o

"autogolpe" peruano, não se "exigiu" a reversão imediata do golpe perpetrado, como no caso haitiano, mas "fêz-se um apelo" para que a ordem constitucional democrática fosse restabelecida com urgência. O documento apenas "solicitou" às autoridades peruanas que garantissem o pleno respeito e o exercício dos direitos humanos, "instando" o Governo a "formalizar convite" para que a CIDH investigasse a situação dos direitos humanos no Peru. Ainda que solicitando ao Presidente da Reunião *Ad Hoc* que, juntamente com os Chanceleres e o Secretário-Geral da OEA, viajasse a Lima no contexto de uma missão especial, as autoridades interamericanas não deveriam, como no exemplo haitiano, confrontar os golpistas, mas "promover a abertura de um diálogo entre as autoridades peruanas e as forças políticas representadas pelo Legislativo". Por fim, a resolução sobre o Peru não recomendou medidas de pressão específicas, solicitando, unicamente, aos Estados membros da OEA e observadores permanentes, que continuassem a examinar a situação e, de acordo com o ritmo de restabelecimento da ordem institucional democrática no Peru, ... *reavaliassem suas relações com aquele país, assim como seus programas bilaterais de cooperação*[124].

Quando teve lugar, portanto, a Assembléia Geral da OEA em Nassau, já era patente que a Organização se redirecionava, buscando seguir uma conduta mais pragmática e menos autoritária com relação ao "autogolpe" no Peru, seja porque a situação peruana continha contornos políticos menos dramáticos do que os de sua correspondente haitiana; seja porque o país sul-americano gozava de maior expressividade política e econômica do que o Haiti ou porque uma aventura antidemocrática na América do Sul não prometia desencadear um fluxo migratório incômodo para os países vizinhos; seja, enfim, porque os países americanos começavam a sentir as limitações da OEA para "impor" a democracia. Além disso, o habilidoso gesto de Fujimori de surpreender a Assembléia Geral nas Bahamas com sua inesperada visita e declarar seu compromisso com a redemocratização de seu país, predispôs a comunidade interamericana a adotar uma segunda resolução nas Bahamas ainda menos contundente do que a emanada em abril da Reunião *Ad Hoc*[125].

No que se refere à questão haitiana, contudo, a linha de orientação continuou a mesma até então adotada. Na sessão da

Reunião *Ad Hoc* encarregada do tema, as delegações aprovaram a resolução 3/92, *Restauração da Democracia no Haiti,* em cujo âmbito reiteraram posições anteriormente assumidas, declararam apoio ao *Protocolo de Washington* e manifestaram seu repúdio *... às manobras dilatórias e intimidatórias de setores que se beneficiaram com o rompimento democrático*[126].

Os Chanceleres adotaram ainda um elenco de medidas adicionais, destinadas a assegurar o cumprimento dos mecanismos de pressão concertados, e, em especial, a observância do embargo comercial. Nesse contexto, decidiram reforçar os métodos de verificação do cumprimento da medida; encarregaram o Conselho Permanente de gestionar junto aos países que romperam o embargo, para solicitar o efetivo cumprimento da medida; determinaram fossem negadas facilidades portuárias a navios que não respeitassem o embargo; e exortaram os Estados membros da OEA a não conceder ou revogar, segundo o caso, vistos de entrada para autores ou partidários do golpe de Estado.

A resolução confiou, outrossim, ao Secretário-Geral da OEA o mandato de manter coordenação com os Estados americanos, observadores junto à OEA e organismos interamericanos e internacionais, com vistas ao planejamento e desenvolvimento de um amplo programa de recuperação econômica do Haiti.

Embora considerando procedimentos novos como a não concessão de facilidades portuárias ou de vistos de entrada para os golpistas, a resolução 3/92 preocupou-se, primordialmente, com a questão do embargo comercial. Como já era então evidente, se a medida não fosse estritamente implementada, a OEA não teria meios de conduzir a questão haitiana a um desfecho favorável, circunstância esta que, reconhecida e explorada pela junta militar haitiana, estava ainda a depor contra a credibilidade da Organização aos olhos de alguns de seus próprios Estados membros.

4.4 A INEFICÁCIA DO EMBARGO COMERCIAL

Do leque das medidas estabelecidas pelas três primeiras resoluções aprovadas pela Reunião *Ad Hoc* contra os usurpadores do poder no Haiti, o embargo comercial fora visto como a de maior

poder. Seu impacto sobre a frágil economia haitiana, estimava-se, produziria a rápida capitulação dos golpistas e a conseqüente e desejada conclusão da crise interna do país caribenho.

De fato, somente nos dois últimos meses de 1991 os efeitos da medida atingiram dramaticamente os setores econômicos do país, provocando uma elevação de preços da ordem de 50 a 60% nos produtos de primeira necessidade, o aumento de 100% das tarifas dos transportes públicos e uma drástica diminuição dos estoques de combustível. Por outro lado, o corte do comércio fora acompanhado de outras medidas drásticas, como o bloqueio de um empréstimo de US$442 milhões, concedido pelo FMI ao Governo Aristide, e a exclusão do Haiti do Pacto de São José, que garantia ao país o fornecimento regular de petróleo mexicano.

No entanto, já em janeiro de 1992, identificaram-se situações que comprovavam o não cumprimento do embargo comercial. Uma empresa colombiana de navegação descarregara petróleo em Porto Príncipe e outros dez mil galões do produto haviam sido fornecidos ao Haiti pela Cruz Vermelha dominicana. Além disso, os países europeus, embora conclamados por resolução da ONU a acatarem as recomendações da OEA, sentiam-se impedidos de fazê-lo, em função dos vínculos econômico-comerciais que mantinham com o Haiti, ao amparo do Acordo de Lomé[127].

Diante desses fatos desconcertantes, o Conselho Permanente da OEA reuniu-se em 22 de janeiro de 1992, para tratar especificamente do tema do embargo comercial.

Do encontro, resultou a resolução *Situação no Haiti – Observância do Embargo Comercial,* que criou uma Comissão Especial Encarregada de Observar o Cumprimento do Embargo Comercial, cujo mandato seu próprio nome esclarece[128].

Duas semanas após a criação da referida Comissão, em nova sessão do Conselho Permanente encarregada de examinar o primeiro relatório elaborado pelo recém-criado foro de avaliação, o Representante Permanente dos Estados Unidos junto à OEA, Embaixador Luigi Einaudi, surpreendeu as demais representações americanas, ao informá-las de que o Governo de Washington tomara a decisão de introduzir um critério seletivo de embargo em suas operações comerciais com o Haiti. Segundo Einaudi, o critério seria adotado, com base em exame, caso por caso, de todas as

operações dos Estados Unidos com o país caribenho, com o objetivo de evitar que ... *as camadas mais carentes da população haitiana fossem afetadas pela medida*[129].

Tomada unilateralmente, a decisão do Governo norte-americano rompia o esquema do embargo total decidido três meses antes pela resolução 2/91 da Reunião *Ad Hoc*, desfazendo a imagem da uniformidade de posições dos países americanos. Como agravante, passava aos golpistas a mensagem de que os Estados Unidos começavam a recuar no compromisso assumido com o Presidente constitucional haitiano.

Em 14 de fevereiro de 1992, quando se reuniu o Conselho Permanente para considerar o segundo relatório da Comissão Especial, a delegação dos Estados Unidos novamente trouxe o assunto à baila, com o intuito de justificar a decisão anteriormente anunciada. Na ocasião, o Embaixador norte-americano distribuiu aos demais representantes de Governo um quadro estatístico elaborado pelo Escritório Geral de Contabilidade do Congresso dos Estados Unidos, contendo informações sobre os efeitos do embargo no setor industrial haitiano. Segundo os números revelados, das 44 fábricas de montagem que operavam no país antes do golpe de Estado, 37 haviam fechado suas portas temporariamente, cinco, em caráter permanente e somente duas continuavam a manter suas atividades de produção. No atinente aos níveis de emprego, o documento indicava que dos 252 mil trabalhadores do setor privado, 143 mil haviam sido dispensados (para cinco mil, de um total de 56 mil servidores públicos)[130].

Em meados de 1992, portanto, quando a OEA necessitava de toda a coesão de seus Estados membros para fazer vigorar o *Protocolo de Washington*, o Governo norte-americano tomava uma atitude unilateral que enfraqueceria a Organização. Ademais, foi nesse momento também que novos casos de rompimento do embargo seriam revelados. Segundo dados fornecidos pelo Escritório Geral de Contabilidade do Congresso norte-americano, somente na primeira quinzena do mês de abril, mais de dez navios chegaram a Porto Príncipe com carregamentos variados. Da relação das embarcações envolvidas, constavam navios de bandeira panamenha e hondurenha, além de outros procedentes da Rússia, Cuba e Chipre. Segundo a mesma fonte, no mês de maio, a lista

dos parceiros comerciais ampliou-se, incluindo também a Colômbia, França, Antilhas Holandesas, Senegal e Portugal, apontados como fornecedores de combustível, e Argentina, Brasil, Venezuela, Barbados, República Dominicana, Alemanha, Bélgica, Inglaterra e França, como comerciantes de mercadorias diversas[131].

O quadro era perturbador. O mais forte instrumento de que dispunha a OEA para fazer a defesa da democracia haitiana era ineficaz, porque desrespeitado não só pela comunidade européia, que se sentia descompromissada em atender a uma mera recomendação de um órgão regional, como por muitos dos próprios Estados americanos. Os mesmos países que, com termos firmes e fortes, haviam conduzido a Organização a perseguir o ambicioso objetivo de reverter o golpe de Estado no Haiti, retiravam-lhe os meios de realizá-lo.

Foi nesse contexto de inquietantes possibilidades para o foro interamericano que a alternativa do envolvimento das Nações Unidas no quadro da crise política haitiana começou a tomar forma.

NOTAS

[116] *Protocole entre le Président Jean-Bertrand Aristide et la Commission Parlementaire de Négociation en Vue de Trouver une Solution Définitive à la Crise Haïtienne*, Washington, D.C, 23 de fevereiro de 1992. Arquivos da OEA. A Comisão Parlamentar esteve integrada pelos Presidentes da Câmara e do Senado haitianos, nas pessoas, respectivamente, de Alexandre Medard e Déjean Belizaire.

[117] Idem, ib., art.III, parágrafo 1.

[118] *Protocole d'Accord entre le Président Jean Bertrand Aristide et le Premier Ministre Designé, René Théodore, sous les Auspices de l'Organisation des Etats Américains (OEA)*.Arquivos da OEA.

[119] Sessão Extraordinária do Conselho Permanente, celebrada em 27 de fevereiro de 1992, OEA/Ser.G, CP/Acta 890/92.

[120] *Acordo Tripartite de Formação de um Governo de Consenso e Salvação Nacional para a Consolidação da Democracia*, 8 de maio de 1992. Arquivos da OEA.

[121] Idem, ib., art.2, parágrafo 1.

[122] *Declaração do Conselho Permanente sobre a Situação do Haiti*, 1º de abril de 1992, OEA/Ser.G, CP/doc. 2248/92.

[123] Em fevereiro de 1992, um movimento militar na Venezuela ameaçara desestabilizar o Governo constitucional do Presidente Carlos Andrés Pérez. O atentado malogrou, não dando margem a que se pudesse configurar uma situação de ruptura da ordem institucional, que justificasse a invocação aos mecanismos de Santiago. No entanto, a pedido das Representações Permanentes da Nicarágua, Colômbia e Costa Rica

junto à OEA, o Conselho Permanente da OEA reuniu-se em sessão extraordinária, da qual emanou uma resolução, em cujo âmbito se reiterou: *...a decisão dos Governos dos Estados membros de respeitar e fortalecer o princípio da solidariedade democrática e de atuar conjuntamente, de acordo com a Carta da OEA e o Compromisso de Santiago, reafirmando que, no Hemisfério, já não há lugar para os regimes de força.* Resolução 887, *Apoio ao Governo Democrático da Venezuela*, Reunião do Conselho Permanente, 4 de fevereiro de 1992, OEA/Ser. G, CP/SA. 887/92.

[124]Com base na resolução aprovada sobre o tema peruano, duas missões interamericanas estiveram em Lima no mês de maio, logrando obter do Presidente Fujimori o compromisso de que seu Governo adotaria um programa de redemocratização, com base na formação de um Congresso Constituinte Democrático. O órgão constituinte foi formado em fins de 1992 e se encarregou de aprovar emendas à Constituição peruana que foram submetidas a um referendo de ratificação. O processo culminaria com a realização de novas eleições gerais, parlamentares e presidenciais no Peru. Vide: Resolução 1/92, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C., OEA/Ser.F/V.2, 13 de abril de 1992. Vide também: João Clemente Baena Soares, in Síntese de uma Gestão, capítulo II, "O Fortalecimento da Democracia", p. 45.

[125]Vide: Resolução 2/92, *Restabelecimento Democrático no Peru*, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, Bahamas, 18 de maio de 1992, OEA/Ser.F/V.2.

[126]MRE/RES. 3/92, *Restauração da Democracia no Haiti*, parágrafo 3, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C., OEA/Ser.F/V.1, 17 de maio de 1992.

[127]Ref. à resolução A/46/7, *A Situação da Democracia e dos Direitos Humanos no Haiti*, Assembléia Geral das Nações Unidas, 31ª Sessão Plenária, 11 de outubro de 1991.

[128]OEA/Res. 575 (885/92), OEA/Ser.G, *Situação no Haiti – Observância do Embargo Comercial*, 22 de janeiro de 1992.

[129]Relatório da Comissão Especial Encarregada de Observar o Cumprimento do Embargo Comercial no Haiti, OEA/Ser.G, CP/doc. 2226/92, 5 de fevereiro de 1992.

[130]Segundo Relatório da Comissão Especial Encarregada de Observar o Cumprimento do Embargo Comercial ao Haiti, OEA/Ser.G, CP/doc. 2231/92, 14 de fevereiro de 1992, pp. 3 e 4.

[131]As informações foram enviadas ao Conselho Permanente da OEA por carta do Secretário-Geral Adjunto da OEA em 20 de abril de 1992. O documento foi anexado ao Terceiro Relatório da Comissão Especial Encarregada de Observar o Cumprimento do Embargo Comercial, OEA/Ser.G, CP/doc. 2279/92 – 27 de agosto de 1992. No tocante ao fornecimento de petróleo, o novo documento do Escritório de Contabilidade indicava que haviam sido desembarcados 218 mil barris, provenientes de Aruba, 165 mil, da Colômbia, 140 mil da França, 289 mil do Senegal, 162 mil de Portugal e 10 mil das Antilhas Holandesas. Tais dados foram encaminhadas ao Senador Edward Kennedy pelo Diretor da Divisão de Assuntos de Assistência Econômica Externa do Escritório Geral de Contabilidade do Congresso norte-americano e transmitidos à OEA pela Representação dos Estados Unidos, constando como anexo do IV Relatório da Comissão Especial Encarregada de Observar o Cumprimento do Embargo Comercial ao Haiti, OEA/Ser.G, CP/doc. 2287/92 – corr 1, 27 de agosto de 1992. Com relação às acusações de que o Brasil estaria entre os países que não davam cumprimento ao embargo comercial, a lista do Escritório Geral de Contabilidade do Congresso norte-americano apontava o País como fornecedor de material de construção. Pôde-se comprovar, contudo, com base no exame das licenças de exportação, que a autorização da venda de tais produtos fora dada antes de outubro de 1991 e, portanto, antes da adoção do embargo pela comunidade interamericana.

"Após cinco longos e duros meses, marcados por contradições, marcados por dificuldades, marcados, inclusive, por interpretações acerca da eficácia da Organização e da vontade de seus Estados membros, conseguimos um grande êxito que devemos reconhecer com humildade, mas com firmeza. Mantivemos durante esse longo tempo e difíceis momentos um mesmo discurso: a democracia é um patrimônio comum desta região e este parece ser um sentimento definitivamente incorporado."

Embaixador Hernán Patiño Mayer, Representante Permanente da Argentina junto à OEA, 27 de fevereiro de 1992[132].

Capítulo 5

A OEA TENTA RECUPERAR SEU ESPAÇO POLÍTICO

5.1 PRIMEIRAS PRESSÕES PARA O ENVOLVIMENTO DA ONU

A crise haitiana foi levada pela primeira vez a debate no seio da Organização das Nações Unidas no dia 4 de outubro de 1991, em reunião do Conselho de Segurança. A sessão fora convocada a pedido do Representante Permanente do Haiti, Embaixador Fritz Longchamps, que, em carta ao Presidente do Conselho, solicitara que aquele foro examinasse a situação haitiana e ... *suas conseqüências para a estabilidade regional*[133].

Como se dera dois dias antes no âmbito da primeira sessão da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores americanos na sede da OEA, a abertura do encontro foi precedida por pronunciamento do Presidente Jean-Bertrand Aristide, que fez o relato detalhado dos acontecimentos que culminaram com sua deposição.

Nos debates que se seguiram, os países representados discutiram um projeto de resolução elaborado pela delegação dos Estados Unidos, que se apoiava em dois argumentos para justificar o eventual envolvimento do Conselho de Segurança na crise político-institucional do país caribenho: o de que as Nações Unidas haviam participado do processo eleitoral no Haiti, em 1990; e o de que o capítulo VIII da Carta da ONU (que dispõe sobre a relação entre os organismos regionais e o Conselho de Segurança) oferecia amparo para que o tema fosse tratado por aquele órgão[134].

O projeto propunha seis parágrafos resolutivos, nos quais o Conselho: condenava os acontecimentos no Haiti; caracterizava-os como uma interrupção abrupta, violenta e irregular do exercício legítimo de poder por um Governo democrático; reclamava o restabelecimento do Governo legitimamente eleito; louvava os esforços empreendidos pela OEA em prol da normalização democrática no país; expressava seu apoio às resoluções do Conselho Permanente e da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores americanos; e conclamava os países membros da Organização mundial a apoiarem as resoluções adotadas pelo foro interamericano.

O projeto não foi aprovado, porém. Contra ele, levantaram-se seis países (*Côte d'Ivoire,* Cuba, Equador, Iemen, Índia e Zaire), que se mantiveram firmes na opinião de que o órgão de segurança não contava com amparo jurídico para envolver-se numa crise de caráter interno. Do encontro emanou apenas uma declaração condenatória do Presidente do órgão, expediente este que, por sua própria natureza, não vinculava o Conselho ou seus membros com a questão haitiana.

Nesse primeiro movimento orientado para introduzir o Conselho de Segurança no cenário haitiano, ficou claro que não havia consenso em favor da inclusão do tema na agenda daquele órgão. Sem mencionar a invocação da participação das Nações Unidas no processo eleitoral de 1990, a qual, por si só, carecia de substância para respaldar o envolvimento do Conselho, o recurso do capítulo VIII da Carta da ONU tampouco era cabível. Conforme dispõe o artigo 52 daquele capítulo, a transferência do manejo de uma situação de crise para a égide do Conselho (com base no pressuposto de que a citada crise representasse uma ameaça à paz e à segurança internacionais) só deveria ocorrer quando esgotados os recursos regionais para o tratamento do assunto[135].

No caso em questão, faltavam os dois elementos essenciais: a crise nunca fora retratada como ameaça à paz e à segurança e a OEA não se propusera a declarar o esgotamento de seus recursos no contexto. Muito ao contrário, nesses primeiros momentos da crise, a unanimidade de posições dos 34 países americanos contra o golpe de Estado deixava antever o êxito do trabalho da Organização regional, sem a necessidade de intervenção da ONU no processo.

A idéia de autorizar o Conselho de Segurança a agir fora do quadro do capítulo VII da Carta da ONU, por outro lado, além de imprópria juridicamente, não era aceita pela maioria dos países (americanos ou não), que não desejava ver ampliados os poderes daquele órgão para além dos limites da defesa da paz e da segurança internacionais.

Como resultado, o tema haitiano foi levado para o nível da Assembléia Geral das Nações Unidas que, com base no artigo 10, capítulo IV, da Carta da ONU, que a autoriza a debater quaisquer questões ou assuntos que se enquadrem no escopo daquele instrumento, reuniu-se a 11 de outubro de 1991, dando aprovação à resolução *A Situação da Democracia e dos Direitos Humanos no Haiti*[136].

O instrumento, utilizando-se dos argumentos de que a ONU tem a missão de promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos e, ainda, de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos estipula que "a vontade do povo é a base da autoridade do poder público", condenou a tentativa de substituição ilegal do Presidente constitucional do Haiti; qualificou de inaceitável qualquer situação que resultasse do golpe militar; e exigiu o imediato restabelecimento do Governo do Presidente Aristide. Instando aos países membros da ONU que adotassem medidas de apoio às resoluções da OEA, solicitou ainda ao Secretário-Geral das Nações Unidas que oferecesse seu respaldo ao Secretário-Geral da OEA para a implementação das medidas previstas nas resoluções adotadas no âmbito da Organização interamericana.

Em dezembro de 1991, quando começou a agravar-se o inquietante problema da migração de refugiados haitianos, a Assembléia Geral da ONU aprovou uma segunda resolução, *Direitos Humanos no Haiti,* pela qual reiterou as disposições do instrumento anterior, colocando ênfase na questão dos direitos humanos[137].

Como se vê, no período inicial da crise, os Estados membros das Nações Unidas assumiram clara posição quanto a não envolver diretamente a ONU (e, sobretudo, o Conselho de Segurança), numa matéria que, por suas características singulares, situava-se na área de competência da OEA. Quando muito, concordaram em incluir o tema na agenda da Assembléia Geral daquela Organização, para

que o órgão, ao abrigo dos dispositivos que regulam a proteção dos direitos humanos, participasse do processo como elemento de apoio à OEA.

Seis meses passados, contudo, da aprovação das resoluções indicadas, quando o esvaziamento político dos acordos firmados sob o patrocínio da OEA reduziram a capacidade de ação do foro hemisférico, a idéia de se conduzir o assunto para o âmbito das Nações Unidas ganhou renovado ímpeto. Dentre seus defensores, incluíram-se o Presidente constitucional do Haiti, já impaciente pela falta de resultados dos esforços regionais, e os países americanos mais diretamente empenhados em ver a crise definitivamente concluída, dentre eles, a Argentina, em função de sua política de alinhamento com os Estados Unidos e seu desejo de protagonizar a causa da democracia no contexto interamericano, o Canadá, por sua preocupação de destacar-se como arauto da democracia no hemisfério e seguidor de uma política pragmática, a Venezuela, em razão do relacionamento de amizade entre o Presidente Carlos Andrés Pérez e o Presidente haitiano, os Estados Unidos, interessados, sobretudo, em estancar o fluxo dos refugiados que invadiam o Estado da Flórida, e os países caribenhos anglófonos, devido a seu tradicional alinhamento com os Estados Unidos e à questão dos refugiados que também os atingia.

A proposta formal de envolvimento da Nações Unidas foi pela primeira vez formulada pelo Presidente Aristide, em carta que o mandatário haitiano enviou ao Secretário-Geral das Nações Unidas, com data de 3 de junho de 1992. Na citada correspondência, o Presidente, além de solicitar à ONU que assegurasse o cumprimento das medidas adotadas pelo foro interamericano, propôs que a Organização participasse de um esforço conjunto com a OEA, para o envio ao Haiti do que denominou de uma "missão multidimensional"[138].

Na Secretaria-Geral da ONU, as solicitações de Aristide foram bem recebidas. Em 19 de junho de 1992, por carta que enviou a seu correspondente na OEA, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, manifestou-se disposto a participar do esquema conjunto proposto pelo Presidente haitiano e, assinalando que o mandato que lhe fora conferido pela Assembléia Geral era de extensão limitada, já que consistia apenas em assegurar o apoio

da ONU às ações regionais, solicitou a Baena Soares que opinasse sobre o assunto, com vistas à definição da distribuição de trabalho entre as duas Organizações[139].

A essas iniciativas tomadas no sentido de introduzir as Nações Unidas no tratamento multilateral da crise haitiana, seguiu-se a assinatura em Miami pelo Presidente haitiano e por representantes dos partidos alinhados com seu Governo, como a FNCD, o Movimento dos Operários e Camponeses e a organização Lavalas, do documento intitulado *Declaração da Flórida para a Concórdia Nacional.* Firmada em 29 de junho de 1992, a *Declaração da Flórida* comprometia seus signatários com a formação de um "Governo de Concórdia Nacional", cuja instalação deveria dar-se com o apoio internacional. Na série das propostas que compunham seu enunciado, indicava a necessidade de que o Conselho de Segurança das Nações Unidas se responsabilizasse pela estrita aplicação do embargo comercial contra o Governo de fato[140].

O apelo para a participação direta do Conselho de Segurança das Nações Unidas era assim expressa e formalmente feito por representantes do Governo legítimo do Haiti, que já o haviam ensaiado, recorde-se, na malograda tentativa de 4 de outubro de 1991. O pleito formulado na *Declaração da Flórida,* no entanto, não sugeria a transferência da responsabilidade total do tratamento da crise para o âmbito do Conselho, mas sim, tão somente, a intervenção daquele órgão como garante do embargo comercial. Sua apresentação em um documento formal assinado pelo próprio Presidente constitucional do Haiti colocava a necessidade de que a comunidade internacional examinasse devidamente o assunto.

Buscando iniciar debate cuidadoso sobre a matéria, o Secretário-Geral da OEA enviou carta ao Secretário-Geral da ONU, em 10 de julho de 1992, na qual levantou questionamentos sobre a propriedade jurídica de um eventual envolvimento do Conselho de Segurança numa situação relacionada com a defesa da democracia. Baena Soares enfatizou o caráter de legitimidade do trabalho até então desenvolvido pela OEA, referindo-se aos instrumentos que amparavam a ação desenvolvida pelo foro hemisférico em nome da recomposição da normalidade democrática do Haiti. Empenhado ainda em evitar que os acon-

tecimentos tomassem um rumo indesejado, com uma precipitada introdução da ONU no cenário, o Secretário-Geral da OEA concluiu habilidosamente sua carta a Boutros-Ghali, expressando seu interesse em conhecer a opinião daquela autoridade sobre os meios de reforçar a cooperação entre a OEA e as Nações Unidas nas áreas da proteção dos direitos humanos e atendimento aos refugiados haitianos e formulando, ademais, um convite para que o Secretário-Geral da ONU se fizesse representar no contexto de uma missão de alto nível, que pretendia enviar ao Haiti, sob sua direta chefia[141].

5.2 A MISSÃO TÉCNICA DA OEA AO HAITI

Nove meses haviam decorrido desde a destituição do Presidente Jean-Bertrand Aristide, sem que as exigências regionais de reversão do golpe de Estado houvessem sido atendidas. Consciente de que o foro interamericano carecia de poder jurídico para radicalizar sua ações, o "Governo de Consenso", instituído ao abrigo do *Acordo de Villa d'Accueil,* procurou explorar o enfraquecimento da OEA e levantou cerrada oposição à retomada das negociações políticas.

Decidido, de sua parte, a assumir pessoalmente a direção dos trabalhos de intermediação da OEA-DEMOC, reativar a presença política da OEA no Haiti e evitar (ou pelo menos adiar) o envolvimento da ONU, o Secretário-Geral da OEA resolveu enviar ao Porto Príncipe, ainda em junho de 1992, uma "missão técnica", com um duplo mandato: verificar a viabilidade de sua próxima ida ao Haiti, na chefia de uma missão de alto nível; e avaliar as condições para posterior instalação em território haitiano da OEA-DEMOC, conforme solicitado pelo Presidente Aristide.

A missão técnica viajou ao Haiti em 22 de julho e manteve três dias de conversações com representantes das forças políticas do Haiti, entrevistando-se, inclusive, em caráter informal, com o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e com o "Primeiro-Ministro" Marc Bazin.

Em relatório que submeteu ao Secretário-Geral da OEA, quando de seu regresso a Washington, a missão pronunciou-se sobre

quatro pontos básicos: o estabelecimento da missão civil OEA-DEMOC no Haiti; a reabertura das negociações políticas: a questão do embargo comercial e, finalmente, a projetada visita do Secretário-Geral ao país[142].

Na avaliação do grupo, a idéia de estabelecimento da OEA-DEMOC não era viável. Marc Bazin opusera-se frontalmente à proposta, alegando que a presença no Haiti de um grupo internacional seria visto como um ato intervencionista de afronta à soberania haitiana. Uma missão de caráter internacional só seria aceita, se inserida no contexto de um programa multilateral de cooperação, destinado à implementação de projetos previamente negociados e aprovados pelas autoridades haitianas. Em tom de aparente condescendência, Bazin chegou a declarar que somente no referido contexto de cooperação, ... *se disporia a ajudar o Secretário-Geral da OEA a melhorar a imagem da Organização dos Estados Americanos, caso este também se propusesse a colaborar com seu Governo*[143].

No atinente à retomada das negociações políticas, concluiu o grupo da Secretaria-Geral que o "Primeiro-Ministro", apesar de repetidas declarações em contrário, não desejava envolver o Governo de fato num exercício em que seus componentes, não gozando do reconhecimento internacional, estariam excluídos do processo decisório. A proposta que se apresentava nesse momento para os detentores do poder era a de que participassem de um "diálogo nacional", no modelo sugerido um mês antes pelo Presidente Aristide no âmbito da *Declaração da Flórida*. Segundo esclarecera o próprio mandatário haitiano em carta que enviara ao Secretário-Geral da OEA na ocasião, para o pretendido diálogo nacional estariam convidados todos os componentes da sociedade haitiana, "interessados na busca de um verdadeiro consenso nacional que conduzisse ao retorno do Presidente da República e à formação de um Governo de Concórdia Nacional". Para a realização desse objetivo, Aristide chegara a constituir uma comissão para representá-lo no referido "diálogo", confiando ao Padre Antoine Adrien, seu correligionário político e veemente partidário do restabelecimento de seu Governo, a presidência da referida comissão. Para o grupo de funcionários da OEA, fez-se evidente, porém, que Marc Bazin não estava interessado na proposta, razão pela qual passou a advogar a idéia (que sabia inaceitável para o Presidente exilado), de um

encontro seu com Aristide, em local e data que o mandatário viesse a escolher[144].

Quanto ao embargo comercial, não houve uma informação conclusiva por parte da equipe da OEA. Opiniões cabalmente contraditórias lhe haviam sido dadas pelas personalidades entrevistadas, conforme, naturalmente, os interesses políticos que abraçavam. Para a facção pró-Aristide, o embargo não afetava a vida da camada mais pobre da população, que continuava a viver no mesmo patamar de miséria a que sempre estivera reduzida. Para os detentores do poder, os empresários e os comerciantes, a medida estrangulara os setores produtivos e de exportação do Haiti, aumentara drasticamente o nível de desemprego e repercutia, com mais rigor, na vida dos mais necessitados. A uma conclusão, contudo, pôde chegar a missão interamericana. Contrariamente ao pretendido, a medida beneficiava as elites e castas militares que dela tiravam proveito, valendo-se do contrabando e da revenda a preços extorsivos dos produtos embargados.

No que se refere à programada visita do Secretário-Geral ao Haiti, o relatório da missão técnica da OEA opinou que a iniciativa seria oportuna. Sua realização interessava não só aos grupos de apoio ao Governo legítimo, mas também às autoridades de fato, interessadas em "vender a imagem" do reconhecimento internacional e extrair eventuais dividendos adicionais, como a suspensão do embargo e a aprovação de projetos de cooperação econômica. A visita de Baena Soares seria, portanto, boa tática de ação para reintroduzir o foro hemisférico na arena haitiana, abrir uma segunda fase de negociações e evitar uma precipitada "universalização" da crise do país caribenho.

Orientado pelas informações de seu grupo de assessores, o Secretário-Geral da OEA submeteu relatório ao Conselho Permanente, em 12 de agosto de 1992, e recebeu daquele órgão a devida autorização para viajar ao Haiti[145].

5.3 A MISSÃO DO SECRETÁRIO-GERAL DA OEA AO HAITI

De 18 a 21 de agosto de 1992, esteve em Porto Príncipe a missão de alto nível presidida pelo Secretário-Geral da OEA e

integrada pelos Embaixadores da Argentina, Bolívia, Costa Rica, Estados Unidos e Venezuela, altos funcionários das chancelarias do Canadá e de Trinidad e Tobago, o Presidente da CIDH e, ainda, representantes do Secretário-Geral da ONU, do Secretário-Geral da Comunidade do Caribe – CARICOM – e das Presidências do Conselho da Europa e da Comissão das Comunidades Européias[146].

A missão entrevistou-se com a Comissão Presidencial nomeada por Aristide, membros do Parlamento, Forças Armadas e Governo de fato, representantes do empresariado, organizações partidárias, sindicatos, entidades religiosas e organizações de defesa dos direitos humanos do Haiti. De sua agenda de conversações, constaram temas como o diálogo nacional e o papel que, em tal contexto, seria atribuído à OEA-DEMOC; o envio de missão da CIDH ao Haiti; a participação regional em programa relacionado com o projeto de profissionalização das Forças Armadas; a concessão de ajuda humanitária; a prestação de assistência multilateral aos órgãos públicos encarregados da administração da justiça no país; e, naturalmente, a questão do embargo comercial e seus efeitos.

Nos encontros mantidos, onde as discussões foram menos ou mais exaltadas dependendo dos interlocutores envolvidos, a comunidade internacional manteve-se inamovível na defesa da recondução de Jean-Bertrand Aristide ao posto presidencial. A força política da unidade de posições produziu, de início, um resultado promissor. O "Primeiro-Ministro" Marc Bazin concordou em fazer-se representar no contexto do diálogo nacional, nos moldes sugeridos pela *Declaração da Flórida*. Bazin deu a entender ao Secretário-Geral da OEA, em encontro reservado que manteve com aquela autoridade em sua residência particular, que se renderia às pressões internacionais para participar do diálogo, mas necessitava que a comunidade internacional, por seu turno, lhe desse elementos que o capacitassem a "mostrar serviço" aos reais detentores do poder (os militares), como o levantamento do embargo e o estabelecimento de projetos de cooperação econômica entre a OEA e o "Governo de Consenso".

Nas conversações mantidas com o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e seu Alto Comando, nada se obteve, além das repetidas, mas cada vez menos convincentes, declarações de Cedras de que o Exército não se envolveria no processo negociador.

Nos demais encontros tampouco se definiram medidas precisas, seja no sentido de se definir a missão da OEA-DEMOC, seja no de se iniciarem os processos de profissionalização das Forças Armadas e democratização das instituições haitianas[147].

Para a comunidade internacional, ficava evidente que progressos em qualquer área só seriam obtidos como resultado do pretendido exercício de diálogo nacional.

5.4 NEGOCIAÇÕES EM WASHINGTON E A PRESENÇA CIVIL DA OEA

Dando continuidade aos entendimentos alcançados com Bazin em Porto Príncipe, o Secretário-Geral da OEA formulou convite para que o Presidente Jean-Bertrand Aristide e o "Primeiro-Ministro" se fizessem representar em um encontro em seu gabinete na sede da OEA, na data de 1º de setembro de 1992.

O encontro foi realizado na data programada, dele participando, unicamente, o Secretário-Geral da OEA, o Padre Antoine Adrien, pela Comissão Presidencial, e François Benoît, respondendo pelo Ministério do Exterior do Governo de fato.

Desta iniciativa, não se extraiu nenhum acordo, mas apenas um *non-paper,* intitulado *Idéias para uma Presença Civil da OEA* no Haiti, no âmbito do qual se estabeleceram as bases para o envio de um grupo inicial de 18 observadores interamericanos ao Haiti. Aos observadores, confiaram-se os mandatos de contribuir para a diminuição da violência e das violações dos direitos humanos, prestar serviços no fornecimento e distribuição da ajuda humanitária internacional e proceder a uma avaliação do progresso obtido no esforço de retomada das negociações políticas.

O contingente inicial da missão civil (não mais chamada OEA-DEMOC, por insistência do representante do Governo de fato, mas Presença Civil da OEA), seria aumentado gradualmente, a partir de um procedimento de consultas entre o Secretário-Geral da OEA e as partes negociadoras. Garantias de segurança e a liberdade de transitar livremente pelo território haitiano foram concedidas aos observadores, assim como confiada ao Secretário-Geral a

incumbência de reexaminar o quadro haitiano e, com base no desenvolvimento do trabalho de sua equipe, submeter aos Chanceleres americanos um relatório conclusivo sobre a crise[148].

O instrumento não fez qualquer referência à questão do retorno do Presidente deposto, ponto, aliás, nem sequer discutido entre as partes, em razão da absoluta falta de condições para um entendimento sobre a matéria. No entanto, apesar desta importante lacuna, o documento de 4 de setembro teve o mérito de abrir nova frente de ação para a OEA, permitindo que, dez dias mais tarde, sob a chefia do Embaixador Colin Granderson, de Trinidad e Tobago (uma das autoridades que haviam participado da missão de alto nível no mês anterior) fosse enviado ao Haiti o primeiro grupo de observadores americanos[149].

Ao contrário do que se supôs no momento da aprovação do documento Adrien-Benoît, a Presença Civil da OEA não contribuiu para a recuperação da influência política do foro hemisférico no cenário haitiano. Desde sua chegada a Porto Príncipe, o grupo foi impedido de cumprir seus mandatos, em razão de inúmeros obstáculos deliberadamente levantados pelo Governo de fato com a intenção de paralisá-lo, desmerecer sua atuação e desmoralizar a OEA. Dentre eles, incluiu-se a recusa de Bazin de conceder garantias de segurança e livre-trânsito aos observadores (previstas no documento Adrien-Benôit), sem que antes fosse negociado um acordo entre o "Governo de Consenso" e a Secretaria-Geral da OEA, para definir os termos de referência da Presença Civil. A exigência do Governo de fato introduzia um elemento embaraçoso para a Organização interamericana, que se via chamada a assinar um acordo com autoridades não reconhecidas pela comunidade internacional. Diante da relutância da Secretaria-Geral da OEA em ceder às manobras dos golpistas, o Governo negou o livre trânsito aos membros da missão civil, não deixando outra saída para os observadores que não a de ficarem confinados no hotel em que se haviam hospedado em Porto Príncipe.

Além das barreiras levantadas pelos golpistas, outro inconveniente comprometeu, se não a imagem da OEA, pelo menos a viabilização de sua proposta no Haiti. O ex-Primeiro-Ministro da Jamaica, Michael Manley, a quem, em princípios de setembro, o

Secretário-Geral da OEA havia convidado para o cargo de seu representante pessoal no Haiti em substituição a Ramírez Ocampo, este afastado por razões de saúde, retardou por três meses a resposta ao convite formulado. Dedicando-se, no período, a manter contatos informais com autoridades do Governo legítimo do Haiti, representantes do Departamento de Estado norte-americano, da ONU e do Governo de fato no Haiti, Manley criou expectativas em torno de sua participação no processo, que não seriam, contudo, confirmadas. Em meados de dezembro, em carta que enviou ao Secretário-Geral da OEA, a autoridade jamaicana declarou sua decisão de não aceitar a missão que lhe fora oferecida, expressando claramente sua descrença quanto à possibilidade de a comunidade internacional contribuir para o desfecho favorável da crise haitiana[150].

Nessa conjuntura de reduzidas possibilidades para o foro regional, o Presidente haitiano voltou a pedir que o tratamento da crise em seu país fosse levado para a esfera da ONU. Já em junho, Aristide enviara carta ao Secretário-Geral das Nações Unidas, pela qual solicitara que os assuntos relativos ao embargo de petróleo, derivados, armas e munições fossem transferidos para a égide do Conselho de Segurança. Novamente agora em outubro, por carta que dirigiu ao Chanceler boliviano, na qualidade este de Presidente da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, Aristide voltava ao mesmo ponto, insistindo que os demais Chanceleres americanos fossem consultados sobre a possibilidade de formalização de um pedido de apoio à ONU pelo Conselho Permanente da OEA. Para esse fim, anexou a sua carta um anteprojeto de resolução do Conselho, que continha o apelo da OEA para que as Nações Unidas garantissem a observância do embargo do comércio de equipamentos militares, petróleo e derivados para o Haiti e estabelecessem um procedimento de verificação do cumprimento da medida[151].

Em atendimento à solicitação do Presidente haitiano, o Representante Permanente da Bolívia, instruído por seu Chanceler, fez a convocação do Conselho Permanente que, reunido em sessão extraordinária em 10 de novembro de 1992, deliberou sobre o assunto.

5.5 PEDIDO DE APOIO ONU – NOVEMBRO DE 1992

Na reunião de 10 de novembro de 1992, o Conselho Permanente da OEA aprovou a resolução 594, *Restabelecimento da Democracia no Haiti,* que formulou pedido de cooperação à ONU[152].

Pelo citado instrumento, a OEA instou os Estados membros das Nações Unidas a que, de acordo com a Carta da ONU e por intermédio do Secretário-Geral daquela Organização, renovassem seu apoio às medidas adotadas regionalmente com vistas ao restabelecimento da ordem institucional no Haiti, ao funcionamento das instituições políticas no país e à aplicação de um embargo no fornecimento de equipamentos militares, armas, munições, petróleo e derivados. A resolução solicitou que a comunidade internacional aumentasse o volume de ajuda humanitária ao povo haitiano, na estrita observância das decisões tomadas pela OEA, e que, nesse contexto, o Secretário-Geral das Nações Unidas continuasse a colaborar no processo de organização e distribuição da referida ajuda. Solicitou, ademais, que a ONU, por meio de seus organismos especializados, apoiasse a missão civil da OEA e aderisse aos esforços empreendidos pela OEA, com vistas à solução dos problemas relacionados com o deslocamento de pessoas e com a reconstrução da economia do país.

Embora com o significado de um apelo à ONU, a resolução 594 não ultrapassava os limites do desejado por muitos países americanos, já que a OEA não era desfalcada de sua responsabilidade ou autonomia no trato da crise haitiana. Seguindo a linha propugnada pelo Brasil, Colômbia, México e Peru, a resolução fazia um pedido de ajuda às Nações Unidas, mas mantinha o protagonismo do papel da Organização regional, não fazendo qualquer menção ao Conselho de Segurança.

Na mesma linha de orientação, a Assembléia Geral da ONU aprovou, em 20 de novembro de 1992, a resolução *Situação da Democracia e dos Direitos Humanos no Haiti,* pela qual solicitou ao Secretário-Geral das Nações Unidas ... *que adotasse as medidas necessárias, de forma a contribuir, em cooperação com a OEA, para a solução da crise haitiana*[153].

Com pouco mais de um mês da aprovação das duas resoluções, entretanto, os Estados membros da OEA, atendendo

às pressões do Governo haitiano e de alguns países americanos, especialmente os Estados Unidos, Canadá e o grupo caribenho, voltaram a discutir, desta feita no nível da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, um papel mais expressivo para a ONU no processo.

5.6 A QUARTA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC*

A Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores retomou suas deliberações sobre a crise haitiana em 13 de dezembro de 1992, na sede da OEA.

À consideração dos Chanceleres, foi submetido anteprojeto de resolução, previamente negociado entre as delegações americanas, com base em três textos de trabalho, respectivamente patrocinados pelo Grupo do Rio, a Bolívia e os países caribenhos. Um item, contudo, ficara em aberto, não só em razão de seu conteúdo polêmico, mas por ter sido posto a debate de última hora. Em carta que à véspera do encontro fizera chegar ao Presidente da Reunião *Ad Hoc,* o Chefe da delegação canadense , Stanley E. Gooch, sugerira que se incluísse na resolução a ser aprovada uma emenda que conferia ao Secretário-Geral da OEA o mandato de *...entrar em contacto com o Secretário-Geral das Nações Unidas, com vistas a solicitar a inscrição da situação haitiana na agenda do Conselho de Segurança*[154].

Era a primeira vez que uma delegação americana, que não a do Haiti, apresentava formalmente proposta dessa natureza no âmbito da OEA. Vale registrar que, desde a "denúncia" do *Protocolo de Washington,* o Canadá passara a defender com empenho o envolvimento das Nações Unidas tendo-se assim manifestado o Primeiro-Ministro Brian Mulroney, em carta que enviou ao Secretário-Geral da OEA, em junho de 1992:

> *Está claro que muitos países extra-hemisféricos não estão interessados em colaborar, numa situação que consideram estar além de seus interesses imediatos. (...) Diante desse quadro, solicito sua atuação, no sentido de fortalecer as medidas aprovadas. Creio que já é tempo de que a OEA faça um apelo urgente às Nações Unidas, com vistas ao endosso do Conselho de Segurança às sanções da*

Organização. (...) O endosso do Conselho de Segurança fortalecerá a credibilidade e eficácia da OEA e revigorará as ações da Organização[155].

Na concepção canadense, por se tratar de uma crise cuja solução teria que envolver países extra-hemisféricos, como a França, em particular, seu tratamento não deveria ficar restrito à esfera de ação da OEA. Além disso, ao atuar "em apoio" ao foro regional, o Conselho de Segurança universalizaria as medidas de pressão, garantindo a adesão dos países europeus e, portanto, a eficácia daquelas medidas. ... *Quanto mais se arrastar a crise haitiana* – concluiria Mulroney, ... *mais prejuízos trará para os princípios democráticos*[156].

Diante de tal postura, não era de surpreender que o Canadá propusesse a emenda nos termos em que o fez, extrapolando as próprias ambições do Presidente haitiano de transferir apenas o dossiê do embargo para o Conselho de Segurança.

Como esperado, a proposta canadense trouxe razões de inquietação para os países latino-americanos que haviam logrado no mês anterior, em reunião do Conselho Permanente, um consenso em favor do não-envolvimento do Conselho de Segurança e, portanto, da manutenção do papel de liderança da OEA. Nos trabalhos da Reunião *Ad Hoc,* por conseguinte, a emenda canadense foi discutida em clima de acalorado debate. Por sua aprovação, manifestaram-se os Estados Unidos, Jamaica (respondendo pela CARICOM, Guiana e Suriname), Panamá, Venezuela e, naturalmente, o Canadá. As delegações do Brasil, Bolívia, Colômbia, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Peru, República Dominicana e Equador, enfatizando a questão da impropriedade jurídica de um eventual envolvimento do Conselho, opuseram-se à inclusão da emenda, apoiando suas posições nos argumentos de que a crise não representava ameaça à paz e à segurança internacionais e de que os recursos regionais para lidar com o assunto não estavam esgotados. Reconhecendo que as dificuldades que se impunham para o bom desempenho da OEA decorriam do não cumprimento do embargo e demais instrumentos de pressão adotados, as delegações deste último grupo de países insistiram em que a matéria haitiana não deveria ser retirada da esfera de competência da OEA. Nas discussões

desenvolvidas, não foram poupadas manifestações enfáticas em defesa da OEA, como a do então Chanceler brasileiro, Fernando Henrique Cardoso que, apontando o descompasso entre as intenções declaradas no âmbito das resoluções da Organização e a falta de compromisso dos países americanos em lhes dar cumprimento, permitiu-se usar o termo "hipocrisia", para referir-se ao modo como o assunto vinha sendo levado. O Chanceler brasileiro salientou que as dificuldades encontradas pela OEA não eram resultantes do esgotamento dos recursos regionais, mas da "falta de vontade política" de alguns países, especialmente os que mantinham um relacionamento comercial "predominante" com o Haiti, aos quais cabia ... *demonstrar, na prática, seu interesse em cumprir as decisões tomadas pela Reunião Ad Hoc*[157].

As discussões sobre a proposta canadense só chegaram a seu termo, quando a delegação do Chile, com o apoio do Brasil, sugeriu uma alternativa de texto para a emenda canadense, que confiava ao Secretário-Geral da OEA o mandato de:

> ... *envidar os maiores esforços possíveis, no contexto da Carta, no sentido de procurar uma solução pacífica para a crise haitiana e, em contato com o Secretário-Geral das Nações Unidas examinar a possibilidade e a conveniência de levar a situação do Haiti ao conhecimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas a fim de conseguir a aplicação universal do embargo comercial recomendado pela OEA*[158].

A fórmula de consenso permitiu fosse aprovada, por unanimidade, a resolução 4/92 que, além da emenda chilena, reiterou posições já assumidas e solicitou fossem empreendidos pela OEA e a ONU esforços coordenados nas áreas da negociação política, atendimento ao problema dos refugiados, prestação de assistência humanitária e aplicação do embargo comercial[159].

NOTAS

[152] Intervenção feita em sessão do Conselho Permanente da OEA, em 27 de fevereiro de 1992.

[153] Carta do Representante Permanente do Haiti junto à ONU ao Presidente do Conselho de Segurança, 3 de outubro de 1991. Arquivos das Nações Unidas.

[154] Informações obtidas nos arquivos da OEA.

[135] O art. 52, parágrafo 2, da Carta da ONU estabelece: *Os membros das Nações Unidas, que forem parte em tais acordos* (regionais) *ou que constituírem tais entidades* (idem) *empregarão todos os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais, antes de submetê-las ao Conselho de Segurança.*

[136] *A/46/7, A Situação da Democracia e dos Direitos Humanos no Haiti*, Assembléia Geral das Nações Unidas, 46º Período de Sessões, 31ª Sessão Plenária, 11 de outubro de 1991, Documentos Originais, Suplemento nº 49(A/46/49), originais: espanhol e inglês.

[137] A/46/138, *Direitos Humanos no Haiti*, 75ª Sessão Plenária, Assembléia Geral das Nações Unidas, 17 de dezembro de 1991.

[138] Carta dirigida pelo Presidente Jean-Bertrand Aristide ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, 3 de junho de 1992. Referência: PRH/006, OEA/Ser.F/V.1 – MRE/INF. 15/92, parágrafo 4, p. 1.

[139] Carta enviada pelo Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali ao Secretário-Geral da OEA, OEA/Ser. F/V.1, MRE/INF 15/92, 19 de junho de 1992.

[140] *Declaração da Flórida para a Concórdia Nacional*, Miami, 29 de junho de 1992. Arquivos da OEA.

[141] Carta do Embaixador João Clemente Baena Soares ao Secretário-Geral da ONU, 10 de julho de 1992. Arquivos da OEA.

[142] A missão técnica foi integrada pelo Embaixador Hugo Caminos, Subsecretário de Assuntos Jurídicos, a autora do presente trabalho, em sua qualidade de Subchefe de Gabinete do Secretário-Geral da OEA e dois assessores especiais do Gabinete do Secretário-Geral da OEA, os senhores Guillermo Belt e Anne-Marie Blackman. O Relatório da missão é datado de 27 de julho de 1992 e não foi classificado para efeitos de arquivamento na OEA.

[143] Entrevista dos membros da missão técnica da OEA com o senhor Marc Bazin em sua residência particular, 24 de julho de 1992. Notas tomadas pela autora do presente trabalho.

[144] Carta dirigida ao então Secretário-Geral da OEA pelo Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 14 de julho de 1992. Arquivos da OEA.

[145] Relatório do Secretário-Geral ao Conselho Permanente em sua sessão ordinária de 12 de agosto de 1992, CP/Acta 912/92.Arquivos da OEA.

[146] Desde o início da crise haitiana, as Comunidades Econômicas Européias manifestaram seu apoio à causa interamericana de restaurar a democracia no Haiti. Em 10 de outubro de 1991, com dois dias apenas da aprovação da resolução 2/91 da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros americanos, o Parlamento Europeu emitiu declaração, que endossou o pleito da recondução do Presidente Aristide ao exercício de suas funções. Dentre os países membros da CEE, a França, em função de seus laços históricos, culturais e econômicos com o Haiti e em sua qualidade de observador permanente junto à OEA, era o país mais interessado em assegurar o apoio dos países europeus à missão da OEA. Tal apoio seria, no entanto, fundamentalmente retórico, já que aqueles países não aderiram ao embargo recomendado pela OEA. A participação de representantes da CEE na missão presidida pelo Secretário-Geral da OEA foi, assim, um meio tático empregado pelo Embaixador Baena Soares para comprometer mais diretamente as Comunidades Européias na questão haitiana e, ao mesmo tempo, atenuar o significado da presença da ONU na referida missão.

[147] Relatório do Secretário-Geral ao Conselho Permanente, em sua sessão ordinária de 27 de agosto de 1992. Documentos, CP/Acta 913/92, 0184x-1.92T. Arquivos da OEA.

[148] *Idéias para uma Presença Civil da OEA no Haiti*, 4 de setembro de 1992. Arquivos da OEA.

[149] Desse primeiro grupo enviado a 16 de setembro de 1992, participaram observadores da Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, Santa Lúcia e Trinidad e Tobago.

[150] Carta dirigida por Michael Manley ao Secretário-Geral da OEA, 13 de dezembro de 1992. Arquivos pessoais do então Secretário-Geral da OEA, Embaixador João Clemente Baena Soares.

[151]Cópia da carta do Presidente Aristide ao Secretário-Geral das Nações Unidas foi encaminhada à OEA, em setembro de 1992, por carta do Representante Permanente do Haiti ao Presidente do Conselho, OEA/Ser.G, CP/Inf. 3358/92, 28 de setembro de 1992. A Correspondência do Presidente Jean-Bertrand Aristide ao Licenciado Ronald MacLean Abaroa, foi transmitida pelo Chanceler boliviano aos Ministros das Relações Exteriores americanos, em carta datada de 28 de outubro de 1992, com a referência ON-195/92. Arquivos da OEA.

[152]Resolução 594, *Restabelecimento da Democracia no Haiti*, OEA/Ser.G, CP/RES.594 (923/92), 10 de novembro de 1992, parágrafo 1.

[153]A/47/L.23, *Situação da Democracia e dos Direitos Humanos no Haiti*, Assembléia Geral, Nações Unidas, 20 de novembro de 1992, 71ª Sessão Plenária, Assembléia Geral da ONU.

[154]Arquivos da OEA.

[155]Carta do Primeiro-Ministro Brian Mulroney ao Secretário-Geral da OEA, 6 de junho de 1992. Arquivos pessoais do então Secretário-Geral da OEA, Embaixador João Clemente Baena Soares.

[156]Idem, ib., último parágrafo, p.2.

[157]Ata Final da Sessão da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores de 13 de dezembro de 1992. Arquivos da OEA.

[158]Idem, parágrafo 8.

[159]MRE/ 4/92, *Renovação da Democracia no Haiti*, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C, 13 de dezembro de 1992. Arquivos da OEA.

"Este é um outro exemplo triste da resposta insensível da administração a uma terrível tragédia humana. Se eu fosse Presidente, na ausência de provas claras e concretas de que não eram refugiados políticos, lhes daria asilo temporário até que o Governo eleito no Haiti fosse restaurado."

Bill Clinton, candidato do Partido Democrata à Presidência da República dos Estados Unidos, 27 de maio de 1992[160].

Capítulo 6

A UNIVERSALIZAÇÃO DA CRISE HAITIANA

6.1 FIM DO PROTAGONISMO REGIONAL

As decisões tomadas em fins de 1992 no âmbito regional significaram o fim do período de protagonismo da OEA no trato da crise haitiana.

Com a aprovação da resolução 4/92, introduziu-se um modelo inédito de associação entre a OEA e a Assembléia Geral da ONU, em que as instituições multilaterais passaram a atuar sem superposição de competências na busca de um mesmo propósito, promover uma solução pacífica e negociada para a crise interna do país caribenho.

A participação de cada Organização se daria, contudo, dentro de diferentes quadros jurídicos: a OEA, atuando ao amparo das disposições do direito interamericano que a credenciam a agir em defesa da democracia; e a ONU, respaldada pelas disposições do direito internacional que lhe conferem missão em prol dos direitos humanos.

Apesar das marcantes diferenças de competências e estrutura, a OEA e a ONU somaram esforços num esquema coordenado de ação, cuja realização seria de início facilitada pela hábil decisão do Secretário-Geral da OEA de nomear como seu Enviado Especial no Haiti a mesma autoridade indicada, em 13 de dezembro de 1992, pelo Secretário-Geral das Nações Unidas para cargo equivalente no nível da ONU, o deputado e ex-Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Dante Caputo[161].

6.2 ESQUEMA DE COOPERAÇÃO OEA-ONU

6.2.1 A Missão Civil Internacional – MICIVIH

A missão de Dante Caputo estaria apoiada em carta que o Presidente Jean-Bertrand Aristide enviou, em 8 de janeiro de 1993, aos Secretários-Gerais da OEA e da ONU. Na citada correspondência, o mandatário haitiano reiterou seu pedido de que as duas Organizações enviassem ao Haiti uma missão "multinacional" e solicitou a atuação de ambas para a abertura de negociações, orientadas para formação de um "Governo de Reconciliação Nacional". Segundo Aristide, a realização deste último objetivo deveria ser antecedida de trabalho inicial, destinado a promover o apaziguamento interno e o respeito aos direitos humanos em seu país[162].

Com base nessa linha de orientação, Caputo realizou sua primeira missão ao Haiti na qualidade de Enviado Especial dos Secretários-Gerais da OEA e da ONU, logrando obter a concordância do "Governo Bazin" com a proposta de instalação no país da missão conjunta OEA-ONU, elemento indispensável, no entender do Enviado Especial, para inibir a violência no Haiti[163].

Atuando sob a direta supervisão de Baena Soares e Boutros-Ghali, o Enviado Especial promoveu em meados de janeiro uma reunião na sede da OEA entre representantes de ambas as Organizações internacionais, a qual teve por finalidade preparar um primeiro documento que delimitasse os termos de referência do grupo internacional. Na oportunidade, elaborou-se uma primeira minuta dos citados termos de referência, no âmbito da qual se dispôs que a missão civil seria composta por dois grupos com número igual de observadores para cada Organização, cada qual chefiado por um diretor diretamente subordinado ao Enviado Especial, a quem competiria atuar em estreita coordenação com os Secretários-Gerais de ambas as Organizações. A missão internacional recebeu o mandato de zelar pelo respeito aos direitos humanos (especialmente nas áreas do direito à vida e liberdade pessoal, expressão e associação) e teve asseguradas as garantias de que seus integrantes atuariam com plena liberdade de receber denúncias e transitar pelo território haitiano[164].

Submetida ao Presidente Aristide, a minuta dos *Termos de Referência da Missão Civil* mereceu a pronta aprovação do Governo constitucional, oficializada por carta não datada que o mandatário haitiano fez chegar aos Secretários-Gerais da OEA e da ONU, em princípios de janeiro de 1993[165].

Na concepção da comunidade internacional, a aprovação de Aristide era o elemento indispensável e único para garantir a legalidade das ações da missão conjunta. Na prática, no entanto, a necessidade de se contar com o beneplácito dos detentores do poder no Haiti não poderia ser desconsiderada, já que, em última análise, estava em mãos das autoridades de fato garantir os esquemas de segurança e mobilidade para os componentes do grupo internacional. Diante dessa evidência, o Enviado Especial iniciou uma segunda e penosa fase de negociações, desta feita com o "Governo Bazin", para obter a "aprovação" dos golpistas aos *Termos de Referência da Missão Civil.* Por quatro vezes, Caputo viajou ao Haiti somente nos últimos quinze dias de janeiro de 1993, tendo sido recebido, em sua terceira viagem, com violentas manifestações no aeroporto internacional de Porto Príncipe. À véspera de sua chegada, cumpre mencionar, o "Primeiro-Ministro" Marc Bazin fizera inflamado pronunciamento no canal nacional de televisão, pelo qual, insuflando a população contra o que apontou como intervencionismo das Organizações internacionais, manifestara seu absoluto rechaço aos *Termos de Referência* aprovados por Aristide[166].

Não foi senão a 9 de fevereiro que um entendimento com Bazin pôde ser alcançado, mediante a conclusão de um "acordo", sem assinaturas, cujo texto comportava significativas diferenças em relação à versão original dos *Termos de Referência.* Além da omissão do nome e cargo do Presidente legítimo, introduziu-se a proposta de levantamento do embargo comercial e se dispôs que a execução do mandato da missão internacional, com o prazo de um ano, deveria atender às obrigações de respeito à Constituição e à soberania nacional do Haiti. O "acordo" Caputo-Bazin concedeu ao grupo internacional as mesmas garantias contempladas no documento original relativas à faculdade de receber denúncias e à liberdade de trânsito no país para os observadores, condicionando-as, contudo, aos limites do mandato da missão e ao respeito à Constituição haitiana[167].

Foi, portanto, com base em dois instrumentos distintos, isto é, a carta sem data do Presidente Aristide e o "acordo" com um prazo de um ano de validade concluído com o Governo de fato, que as decisões internacionais relacionadas com a missão conjunta de observadores começaram a ser implementadas, mediante o envio imediato, ainda no mesmo mês de fevereiro, de um primeiro grupo de 40 observadores da OEA. Foi também a partir da conclusão daqueles instrumentos, que Caputo aprovou, em 22 de março de 1993, um documento intitulado *Princípios Para a Cooperação entre a Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas na Missão Civil Internacional no Haiti,* que regulamentou a estrutura administrativa de base da missão conjunta internacional[168].

Pelos dispositivos deste último documento, os grupos da OEA e da ONU ficaram subordinados não mais a dois diretores, como o previsto inicialmente, mas a um único diretor executivo, o Embaixador Colin Granderson, de Trinidad e Tobago, a quem, em setembro de 1992, o Secretário-Geral da OEA havia confiado a chefia do pequeno grupo dos 18 observadores que integraram a Presença Civil da OEA no Haiti. A aceitação pelas Nações Unidas do nome de Granderson para chefiar seu grupo de observadores, em retribuição ao gesto anterior do Secretário-Geral da OEA de nomear Dante Caputo como seu representante no Haiti, foi também uma sábia decisão política visto que, além de facilitar o complexo processo de coordenação entre as duas Organizações multilaterais, dava à junta militar haitiana a mensagem clara de que ambos os foros estavam efetivamente unidos na defesa de uma causa comum.

O documento de Caputo estipulou outrossim que a Missão Civil Internacional no Haiti – MICIVIH – seria composta de um total de 300 observadores e que um grupo de trabalho seria constituído em cada Organização, para dedicar-se ao estudo do *modus operandi* da ação conjunta[169].

Constituídos em 25 de março, os grupos de trabalho da OEA e da ONU deram início às atividades que lhe foram confiadas e, de suas reuniões quinzenais, resultou um *Memorandum de Entendimento,* com data de 6 de maio de 1993, em que se reconheceram os títulos do Enviado Especial e do Diretor Executivo da MICIVIH e se dispôs sobre a distribuição, em base eqüitativa,

dos demais cargos de chefia; a contratação de pessoal local de apoio; o aluguel dos escritórios internacionais em Porto Príncipe e demais departamentos haitianos; e a compra, propriedade, sistema de seguros e utilização dos bens e equipamentos de cada parte[170].

Com a promessa, assim, de um trabalho unificado entre as Organizações interamericana e internacional, foram sendo enviados ao Haiti novos grupos de observadores, cujo número, em fins de maio de 1993, atingiria 200 pessoas, 100 para cada Organização.

6.2.2 As negociações políticas e a escalada de violência

Na carta de 8 de janeiro do Presidente Aristide aos Secretários-Gerais da OEA e da ONU, o mandatário haitiano solicitara a mobilização internacional para, segundo suas palavras:

> *... fortalecer as instituições democráticas e reconstruir a economia nacional, de forma que a solução da crise atual leve a meu regresso como Presidente e ao restabelecimento de uma ordem democrática duradoura.*

Para a realização desses propósitos, vale lembrar, sugerira o Presidente que as Organizações internacionais facilitassem a abertura de um diálogo político entre autoridades haitianas, com vistas ao estabelecimento de um "Governo de Reconciliação Nacional". A este caberia a responsabilidade de promover a reabilitação das instituições nacionais, a partir de três metas previstas na Constituição haitiana de 1987: a reforma do sistema judiciário, a profissionalização das Forças Armadas do Haiti e a formação de uma força policial independente do Exército.

Em fevereiro de 1993, uma vez cumprida com êxito a primeira etapa de sua missão com o envio do grupo de observadores da OEA e da ONU, Dante Caputo dedicou-se ao trabalho de buscar as condições para o diálogo político, em cujo contexto seu papel seria não o de mediador, na estrita acepção da palavra, mas o de emissário das duas Organizações, comprometido, portanto, com as posições assumidas pela comunidade internacional em favor do Governo legítimo do Haiti.

Sob a égide desta feita da OEA e da ONU, inaugurou-se assim a segunda fase de intermediação internacional que, moldada à imagem e semelhança do exercício levado a cabo um ano antes pela missão OEA-DEMOC, se propunha a facilitar a conclusão de um instrumento entre autoridades legitimamente constituídas no Haiti.

Obviamente descontentes com a nova faceta do esforço negociador, as autoridades de fato no Haiti levantaram-se contra o "intervencionismo" internacional, utilizando-se das já conhecidas táticas dilatórias, da violência e dos discursos nacionalistas para impedir o êxito da missão do Enviado Especial.

O ano de 1993, vale lembrar, fora iniciado com a realização, em 18 de janeiro, de eleições para a renovação de um terço do Senado haitiano, num procedimento destinado a dar uma fachada de constitucionalidade ao Governo de fato. Anunciadas em princípios daquele mês, as eleições senatoriais foram condenadas pelo Conselho Permanente da OEA que, em declaração emitida a 13 de janeiro, qualificou de "ilegítimo" o o ato eleitoral. Em Porto Príncipe, fortalecidos com o apoio hemisférico, os senadores alinhados com o Governo constitucional adotaram, em 31 de janeiro, uma resolução, pela qual declararam a ilegalidade das eleições senatoriais, apresentando, três dias mais tarde, moção de censura contra o "Primeiro-Ministro" Marc Bazin[171].

A moção de censura e o desmembramento do Senado haitiano (agora dividido entre o grupo dos constitucionalistas e o da "Aliança", este composto pelos parlamentares de extrema direita e os novos senadores "eleitos" em janeiro) quebraram a aparente estabilidade do "Governo de Consenso", fazendo instalar-se no Haiti um clima de completo desgoverno, que se expressaria mediante novos atentados terroristas. Casos de agressões, práticas de tortura, detenções arbitrárias, provocações e ameaças, execuções e desaparecimentos forçados de pessoas foram alguns das facetas da nova fase de repressão, que incluiria, dentre suas vítimas, o bispo da cidade de Jérémie, Willy Romélus, um contraparente do Presidente exilado. O bispo Romélus foi retirado de cerimônia religiosa que oficiava na Catedral de Porto Príncipe por um grupo de civis armados e brutalmente atacado em plena luz do dia, na presença de representantes das forças policiais, que nada fizeram para impedir o atentado[172].

Diante da crescente deterioração do quadro haitiano, não restou alternativa para a comunidade internacional que não a de exercer maiores pressões sobre os golpistas.

Nos Estados Unidos, a Casa Branca tomou a decisão unilateral de nomear, em 11 de março, o Embaixador aposentado Lawrence Pezzullo, como Conselheiro Especial do Governo norte-americano para a questão haitiana. Pezzullo foi imediatamente enviado a Porto Príncipe, em companhia do General John Sheeham, para o cumprimento de um mandato claro: transmitir aos detentores do poder a mensagem do já então Presidente dos Estados Unidos Bill Clinton de que o Governo norte-americano continuava comprometido com o Governo Aristide e disposto a adotar medidas adicionais de coerção, se as autoridades de fato continuassem a obstaculizar as negociações políticas.

Na Organização dos Estados Americanos, o Secretário-Geral, por seu turno, autorizou o envio de quatro novos grupos de observadores, elevando então para 100 o número dos integrantes da parte da OEA no quadro da MICIVIH. Baena Soares manteve ainda com o Secretário de Estado norte-americano, Warren Christopher, e com o Secretário-Geral das Nações Unidas, respectivamente no Departamento de Estado e na sede da OEA, reuniões reservadas onde o tema haitiano foi tratado com prioridade.

Nas Nações Unidas, a Assembléia Geral aprovou o projeto de orçamento de sua participação na operação haitiana, viabilizando assim que, em princípios de maio, um primeiro contingente de 30 observadores se juntasse ao grupo já instalado dos observadores interamericanos. Além disso, também no âmbito das Nações Unidas, passou a ser discutido informalmente um "Plano de Ajuda ao Haiti", proposto pelos representantes do Canadá, Estados Unidos, França e Venezuela, países que, a pedido do Secretário-Geral da ONU, haviam constituído o chamado Grupo de Amigos do Secretário-Geral das Nações Unidas, para servir como nova instância interlocutora no processo haitiano. De acordo com o citado Plano, as Nações Unidas enviariam ao Haiti uma missão militar, integrada por uma força de polícia de aproximadamente 500 homens e um grupo de cerca de 1.000 conselheiros militares, para atuar nas áreas da reconstrução econômica do Haiti e

colaborar com as forças da ordem nacionais, no esforço de apaziguamento interno durante o período de transição para a democracia. Conforme declarações feitas na ocasião pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, a citada operação teria natureza policial e caráter temporário e deveria dar-se sob a égide do Conselho de Segurança, tendo por base a aceitação do Presidente constitucional haitiano e, também, das autoridades de fato[173].

Em 20 de maio de 1993, cumprindo instruções recebidas da Secretaria-Geral da ONU, Caputo viajou ao Haiti, acompanhado do recém-nomeado Conselheiro Especial do Governo norte-americano, para negociar com as autoridades de fato a ida do grupo militar internacional. A OEA não teve nenhuma participação nesse contexto. Consultado a respeito, o Secretário-Geral da Organização interamericana deixou claro que, não obstante o empenho dos países americanos em preservar o esquema conjunto de trabalho entre a OEA e a ONU, não havia consenso formado (nem bases que o amparassem na Carta da OEA) em favor da "militarização" de uma crise de natureza interna. A OEA manteria o compromisso de participar da missão civil e do trabalho coordenado nesse contexto com as Nações Unidas, mas se distanciaria das decisões sobre o envio dos militares.

6.3 REGIONALISMO X UNILATERALISMO NORTE-AMERICANO

Em meados de 1992, já era evidente que a decantada uniformidade de posições que caracterizara a resposta regional ao golpe de Estado no Haiti se traduzia menos na prática do que na retórica. As medidas multilaterais de pressão não eram estritamente cumpridas por muitos países, dentre os quais, e em especial, o de maior expressão na vida econômica haitiana, os Estados Unidos.

Muito embora no âmbito da OEA o Governo de George Bush houvesse declarado seu compromisso com o Governo constitucional de Jean-Bertrand Aristide, a conduta da administração norte-americana nem sempre esteve condizente com as diretrizes traçadas no nível regional. A própria decisão tomada em fevereiro de 1992 de adotar critério seletivo para a aplicação do embargo contra os golpistas já fora o prenúncio do desconcertante "ziguezague" em

que se moveria a política norte-americana, nos últimos seis meses de administração do Presidente republicano.

Em fins de julho de 1992, novamente contrariando as decisões hemisféricas em relação ao isolamento econômico e comercial do Haiti, viajou a Porto Príncipe, com o beneplácito do Departamento do Tesouro, missão integrada por representantes de 18 firmas norte-americanas, para desenvolver negociações com o setor empresarial do país caribenho. Na capital haitiana, a missão entrevistou-se com autoridades de fato (não reconhecidas internacionalmente), dentre as quais o "Primeiro-Ministro" Marc Bazin e o "Ministro do Comércio e da Indústria", Saidel Laine, assinando com este último um comunicado conjunto em que as partes convieram quanto à necessidade de levantamento do embargo comercial. Consultado a respeito pelo Secretário-Geral da OEA, o então Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos, Bernard Aronson, justificou a ida da missão dos empresários, com o argumento de que a iniciativa não tivera por objetivo identificar novas frentes econômico-comerciais com o Haiti, ... *mas assegurar a continuidade de empreendimentos já estabelecidos*[174].

A contradição dos Estados Unidos manifestou-se também na concessão de vistos de entrada para os golpistas. A resolução 3/92 da Reunião *Ad Hoc*, cumpre recordar, recomendara que os Estados americanos se abstivessem de conceder vistos aos golpistas ou a elementos que os apoiassem. No entanto, o próprio "Presidente provisório" Joseph Nerette e o "Ministro das Relações Exteriores", François Benoît, viajaram aos Estados Unidos, em meados de 1992, tendo sido o segundo recebido, inclusive, em órgãos oficiais do Governo norte-americano.

Se buscadas razões para explicar a indefinição da política norte-americana, uma estaria certamente no fato de que o padre Jean-Bertrand Aristide, com seu perfil radicalizante, sua vinculação com a Teologia da Libertação e suas conhecidas posturas antiamericanistas, nunca fora o candidato da preferência de Washington para o Governo do Haiti. Nas eleições presidenciais de 1990, as simpatias do Governo Bush centraram-se no candidato da burguesia e elites econômicas, Marc Bazin, um ex-funcionário do Banco Mundial com livre trânsito entre empresários norte-americanos.

Quando em junho de 1992, portanto, a figura de Bazin foi resgatada no cenário político como "Primeiro-Ministro" de um "Governo de Consenso Nacional", após o esvaziamento das soluções negociadas do *Protocolo de Washington*, a solução de uma eventual composição entre Jean-Bertrand Aristide, como Presidente legítimo e preferivelmente no exílio, e Marc Bazin, como Chefe de Governo com plenos poderes, foi vista com agrado por setores conservadores dos Estados Unidos (empresariado, parlamentares republicanos, Pentágono e CIA), mais interessados em um Haiti estável e afinado com os interesses norte-americanos, do que em um país "redemocratizado", mas em mãos de um mandatário populista. Essa composição foi vista também com satisfação pelas conhecidas "seis famílias" do Haiti que, valendo-se das relações privilegiadas que mantinham com a alta cúpula da administração norte-americana passaram a exercer fortes pressões para que os Estados Unidos mantivessem seu apoio ao "Primeiro-Ministro" do "Governo de Consenso"[175].

A viabilização do esquema Bazin-Aristide permitiria ao Governo de Washington manter a aparência de fidelidade para com o posicionamento assumido no âmbito regional, contar com um Chefe de Governo moderado no Haiti e, ao mesmo tempo, ver finalizada uma crise, cuja persistência, estava, em última instância, a depor contra a própria credibilidade dos Estados Unidos.

De maio a dezembro de 1992, por conseguinte, sob fortes pressões internas, o Governo Bush descansou na expectativa de um acerto político que preservasse a figura de Bazin, contrariando assim suas declarações de fidelidade aos posicionamentos assumidos pelo canal da OEA com relação ao não-reconhecimento ao "Governo de Consenso". A expectativa, no entanto, nunca seria concretizada, em razão da obstinada (mas justificável) recusa do Presidente legítimo de abrir mão de sua prerrogativa constitucional de escolher e nomear seu chefe de governo.

Uma segunda razão para as contradições da conduta norte-americana estaria na questão dos refugiados ou *boat people* haitianos. Mais do que pelo dever de atender a um remoto apelo de democratização do Haiti ou honrar compromissos multilaterais, a administração Bush viu-se premida pela necessidade de resolver o que se transformara em grave e delicada questão interna, o fluxo migratório dos *boat people* haitianos. O problema se iniciara em

outubro de 1991, quando o Presidente Bush, apoiando-se numa Ordem Executiva emitida em 1981 durante o Governo Reagan e em dispositivos de um acordo de cooperação assinado no mesmo ano entre os Estados Unidos e o Governo de Jean-Claude Duvalier, pôs em prática uma política de interceptação em alto-mar dos refugiados haitianos pela guarda-costeira norte-americana. Os emigrantes eram submetidos a processo sumário de investigação (a cargo de funcionários do Serviço de Imigração e Naturalização – INS – do Departamento de Justiça norte-americano) e classificados, com base no critério do "convincente medo de perseguição" *(credible fear of persecution)*, como merecedores ou não da concessão de asilo político. Em novembro de 1991, com o aumento do fluxo dos emigrantes, Bush estabeleceu um campo de acolhimento de refugiados na base naval norte-americana de Guantânamo, para onde fez transferir número maior de funcionários do INS, encarregados de conduzir os processos de investigação e repatriação[176].

Estima-se que, no período de outubro de 1991 a junho de 1992, a equipe do INS entrevistou cerca de 36.596 haitianos, dos quais apenas sete mil teriam ingressado em território norte-americano. Tomando-se por base o testemunho do Diretor da Divisão de Assuntos de Assistência Econômica Externa do Escritório Geral de Contabilidade do Congresso norte-americano, Harold Johnson, somente no período de setembro de 1991 a abril de 1992, a guarda-costeira norte-americana interceptou 18.095 haitianos, fazendo retornar ao Haiti 10.149 retirantes. Dos demais, 4.301 foram acolhidos como asilados políticos, 646 aguardavam avaliação de seus pleitos, 2.589 foram mandados para Guantânamo e 410 para os países centro-americanos e caribenhos que se dispuseram a recebê-los[177].

Em maio de 1992, quando o recrudescimento da violência no Haiti provocou a elevação do número de refugiados, Bush radicalizou sua posição, fazendo passar nova ordem executiva, que dispensava o processo investigatório. O instrumento estabelecia o procedimento de "repatriação automática" dos retirantes haitianos, numa decisão que feria os regulamentos internos aprovados pelo Governo norte-americano em assuntos de imigração, representava uma afronta aos atos internacionais concertados sobre a matéria e contribuía para agravar a questão humanitária.

Com esses elementos, não é de surpreender que, sob insistente pressão da opinião pública interna e internacional, o Presidente Bush, nos últimos meses de sua gestão, colocasse a solução da crise haitiana como meta prioritária de Governo. As possibilidades de êxito a curto prazo do trabalho da OEA eram remotas. Sem o apoio internacional ao embargo que recomendara, sem sequer haver logrado a estrita observância da medida por seus próprios Estados membros, enfraquecida pelas dificuldades levantadas pelo Governo de fato e sem amparo legal para endurecer suas posições contra os golpistas, a Organização interamericana não estava habilitada a oferecer os resultados de que o Governo Bush necessitava com urgência. Não desejando arcar com o ônus político de uma aventura unilateral de intervenção, a administração norte-americana não viu saída melhor do que a de favorecer o envolvimento da ONU, seja através da participação direta da Assembléia Geral, em apoio aos esforços regionais, seja mediante a transferência da direção do assunto para a égide do Conselho de Segurança, solução essa que traria ainda o dividendo adicional da distribuição mais eqüitativa das responsabilidades financeiras da operação Haiti[178].

Vendo cair sua popularidade nas pesquisas de opinião pública, num momento crítico de campanha para reeleição à Presidência da República, Bush assumiu a aberta defesa do envolvimento da ONU, passando a exercer fortes pressões sobre o Governo legítimo do Haiti e o Grupo dos Amigos para que o apoiassem em seu pleito.

A vitória do candidato do Partido Democrata, Bill Clinton, nas eleições presidenciais de dezembro de 1992, não alterou esse quadro. Ainda em campanha eleitoral, Clinton criticara severamente a política de repatriação forçada do Presidente Bush e fizera repetidas declarações, no sentido de que, se eleito, concederia asilo político aos refugiados, pelo menos em caráter temporário, até que a democracia fosse restabelecida no Haiti. Imediatamente após sua eleição, os meios de comunicação norte-americanos passaram a especular sobre a possibilidade de um êxodo maciço de refugiados, estimando-se, então, que cerca de 200 mil haitianos chegariam aos Estados Unidos, em janeiro de 1993, após a tomada de posse do Presidente eleito. Confrontado com essa

perspectiva alarmante, Bill Clinton viu-se obrigado a reconsiderar suas promessas de campanha e manter a política de interceptação e repatriação da administração Bush, iniciando assim seu Governo sob o signo da contradição. Uma solução rápida e definitiva para a crise, que trouxesse o benefício de estancar a invasão de refugiados, tornou-se uma das altas prioridades políticas da administração democrata, levando Bill Clinton a lançar-se em defesa da causa da restauração de Aristide, com muito mais comprometimento e determinação do que o fizera a administração republicana.

Pressionados por essas razões, os Estados Unidos eram o país que mais teria a lucrar com o desfecho da crise haitiana e o mais ansioso, portanto, em ver a questão confiada ao Conselho de Segurança. Ademais, não estavam sós em seu pleito. Contavam com o apoio de outros países americanos que demonstravam estar mais interessados em uma rápida solução para o *imbroglio* haitiano, do que na fundamentação jurídica das soluções que se adotassem.

6.4 A QUINTA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC*

A Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores americanos voltou a sessionar em 6 de junho de 1993, em Manágua, Nicarágua, à véspera da inauguração do período anual da Assembléia Geral da OEA.

A abertura foi precedida por pronunciamento do Presidente Jean-Bertrand Aristide, pelo qual o mandatário haitiano, colocando ênfase nas dramáticas estimativas de pessoas assassinadas, detidas, desaparecidas e torturadas em seu país, conclamou a comunidade internacional a reagir com firmeza aos crimes cometidos contra o povo haitiano, vítima, a seu juízo, de um "genocídio". Como corolário, Aristide propôs a imposição de um bloqueio naval contra o Haiti, de modo a assegurar que o embargo comercial fosse cumprido, e reiterou seus pedidos de que a comunidade internacional colaborasse nos projetos de profissionalização das Forças Armadas, organização de uma força de polícia independente do Exército e na reforma do sistema judiciário haitiano, nos termos da Constituição haitiana[179].

Dos debates desenvolvidos na Reunião *Ad Hoc,* emanou a resolução 5/93, Apoio ao Povo Haitiano, que basicamente se limitou

a reafirmar posicionamentos assumidos pela comunidade interamericana. Apontando como "inaceitável" a situação no Haiti, o instrumento reiterou as preocupações já expressadas com relação às violações dos direitos humanos; a decisão de manter a ajuda humanitária ao país; o mandato do Secretário-Geral da OEA de, em coordenação com o Secretário-Geral das Nações Unidas, continuar realizando ações no contexto da Carta, em busca de uma solução pacífica para a questão. Reconfirmou, ainda, os encargos confiados à Comissão Especial Encarregada de Observar o Cumprimento do Embargo Comercial, a quem solicitou que nomeasse um presidente permanente para dirigir seus trabalhos e elaborar relatórios públicos de caráter mensal com informações sobre as ações dos diversos Governos em relação ao embargo[180].

Neste novo instrumento, não se contemplaram medidas adicionais de pressão. A OEA havia alcançado os limites máximos demarcados pelo direito internacional. Não tinha como inovar, mesmo porque, como então já fartamente comprovado, a questão que se colocava não era a de identificar novos mecanismos, mas antes fazer com que os já adotados fossem devida e estritamente cumpridos.

As dificuldades que enfrentava a Organização interamericana, agora não mais isoladamente, mas em companhia das Nações Unidas, depunham contra as possibilidades de êxito do esforço de persuasão multilateral, oferecendo fortes argumentos em favor da radicalização do tratamento da matéria haitiana e, portanto, de seu encaminhamento para a esfera do Conselho de Segurança.

NOTAS

[160] Declaração dada à imprensa.

[161] O Secretário-Geral havia inicialmente cogitado do nome do ex-Chanceler brasileiro Celso Láfer para o cargo, mas acabou por decidir-se pela indicação de Caputo, num gesto destinado a fortalecer o trabalho conjunto OEA-ONU. Em sua decisão, pesou o fato de Caputo ser um diplomata latino-americano.

[162] Carta do Presidente Aristide ao Secretário-Geral da OEA, 8 de janeiro de 1993. Arquivos da OEA. Carta idêntica foi enviada ao Secretário-Geral da ONU e sua cópia distribuída como anexo ao documento A/47/908, Relatório do Secretário-Geral ao Conselho Permanente, de 24 de março de 1993.

[163] Relatório do Enviado Especial dos Secretários-Gerais da OEA e da ONU, apresentado na sessão extraordinária do Conselho Permanente, 21 de janeiro de 1993, Ata Final, CP/Acta 928/93, p. 6.

[164] *Termos de Referência da Missão Civil Internacional no Haiti.* Arquivos da OEA.

[165] Carta assinada pelo Presidente Jean-Bertrand Aristide, sem data. Arquivos da OEA.

[166] O pronunciamento de Bazin foi feito no dia 27 de janeiro de 1993 e divulgado no dia 28 pela imprensa internacional.

[167] *Termos de Referência da Missão Civil Internacional no Haiti*, acordo com as autoridades de fato, 9 de fevereiro de 1993. Arquivo da OEA.

[168] *Princípios para a Cooperação entre a Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas na Missão Civil Internacional no Haiti*, 22 de março de 1993. Arquivo da OEA.

[169] O grupo de trabalho da ONU foi chefiado pelo brasileiro Gilberto Schlittler, Diretor da Divisão das Américas daquela Organização. O grupo correspondente da OEA foi presidido pela autora deste trabalho.

[170] *Memorandum de Entendimento entre a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas para a Missão Civil Internacional no Haiti*, 6 de maio de 1993. Arquivo da OEA.

[171] O Senado haitiano é composto de 27 parlamentares (três por cada uma das nove zonas departamentais do país), eleitos por sufrágio direto, para um mandato de 6 anos. A cada dois anos, de acordo com o art.95-3 da Constituição haitiana, 1/3 do Senado é renovado. O instrumento do Conselho Permanente foi a *Declaração sobre a Convocação de Eleições para o Senado, Anunciada pelo Governo de Fato do Haiti*, OEA/Ser.G, CP/Dec. 8 (927/93), 13 de janeiro de 1993. Arquivo da OEA.

[172] Vide: Primeiro Relatório da Missão Civil Internacional, A/47/960, Assembléia Geral, Nações Unidas, 3 de junho de 1993. Arquivo da ONU.

[173] O Grupo de Amigos é citado no Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, parágrafo 5, 47º Período de Sessões, A/47/908, p.4, 24 de março de 1993. Arquivo da ONU.

[174] Carta do Secretário-Geral da OEA ao Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos, Bernard Aronson, e carta de resposta desta autoridade. OEA/SER.F/V.1, MRE/INF. 16/92, 5 de agosto de 1992.

[175] Vide: Nicolas Jallot e Laurent Lesage, in *Haiti – Dix Ans d'Histoire Secrète*, Parte II, cap. IV, "*L'Introuvable Solution 1991-1993*", pp. 137-138 e Parte III, cap 2, "*Le Retour d'Aristide*", pp.179-183.

[176] Vide: Ordem Executiva número 12,324, 46 Reg. Fed 48,109 (1981) e Acordo entre os Estados Unidos da América e o Haiti, 23 de setembro de 1981, 33 U.S.T. 3559, T.I.A.S. número 10,241. O critério do "*credible fear of persecution*" foi aplicado pelos funcionários do INS, com base no modelo do "medo comprovado de perseguição" (*well-founded fear of persecution*), prescrito na Lei de Imigração e Nacionalidade, publicada nos Estados Unidos, em 1952. Vide: Elizabeth Mary McCormick, "*HIV-Infected Haitian Refugees: An Argument Against Exclusion*", Geotgetown *Immigration Law Journal*, número 1, volume 7, p. 166, e Sarah Ignatius, "*Haitian Asylum-Seekers: Their Treatment as a Measure of the INS Asylum Officer Corps*", idem, ib., p. 125.

[177] O número indicado de entrevistas refere-se ao total dos documentos disponíveis e não de pessoas realmente entrevistadas. Houve casos de entrevistas repetidas, assim como perda de arquivos pelo INS. Os demais dados foram divulgados pelo Escritório Geral de Contabilidade do Congresso norte-americano, abril de 1992. Vide Sarah Ignatius (nota supra).

[178] Até então, a missão haitiana vinha sendo praticamente financiada pelo Governo norte-americano que, no período de setembro de 1991 a outubro de 1993, contribuíu com US$ 16 milhões, para U$ 1 milhão do Canadá, US$ 50 mil do Brasil; US$ 20 mil do Chile e US$ 20 mil da Bolívia. Já no âmbito do Conselho de Segurança, os aportes financeiros seriam obrigatórios para os países membros da ONU, de acordo com o regime de quotas estabelecido no seio daquela Organização.

[179] Pronunciamento do Presidente Jean-Betrand Aristide, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, Quinta Sessão (transcrição), LSJ (Fe) – MP (I), MREHA, 6 de junho de 1993. Arquivo da OEA.

[180] MRE/Res, 5/93 corr.1, *Apoio ao Povo Haitiano*, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores (Haiti), quinta sessão, Manágua (Nicarágua), 6 de junho de 1993. Arquivo da OEA.

"Está claro que o diálogo, o processo auspiciado pela Organização dos Estados Americanos, é o único caminho real na crise haitiana. Que todos estejam conscientes disto e não se enganem, acreditando que possa haver um atalho."

Luigi Einaudi, Representante Permanente da
dos Estados Unidos junto à OEA[181].

Capítulo 7

ENVOLVIMENTO E ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

7.1 O QUADRO HAITIANO – MEADOS DE 1993

Em junho de 1993, a situação política no Haiti ganhou novos contornos, com a súbita renúncia do "Primeiro-Ministro" do "Governo de Consenso", Marc Bazin. Alegando não ter condições de governabilidade, Bazin apresentou carta de renúncia, deixando em mãos de um Parlamento dividido e intimidado a missão de assentar as bases para a instalação de um novo Governo.

De 11 a 15 daquele mês, como decorrência, a Assembléia Nacional reuniu-se em tumultuadas sessões, com vistas a executar a difícil tarefa de propor uma saída política que pudesse ser aceita, ao mesmo tempo, pelos senadores constitucionalistas, os parlamentares da oposição e, em última instância, pelas lideranças militares.

Em 15 de junho, o Legislativo aprovou finalmente uma resolução, pela qual reconheceu a titularidade de Aristide à Presidência da República, o direito do mandatário de escolher um primeiro-ministro e a necessidade de que o novo Governo criasse condições adequadas para o retorno físico do Presidente ao país. A resolução impunha, contudo, uma série de exigências que o Presidente haitiano deveria cumprir antes de reassumir suas funções, dentre as quais, que Aristide solicitasse o levantamento do embargo à comunidade internacional, declarasse publicamente seu repúdio a todas as formas de violência, especialmente o *déchoukaj*

e o suplício do colar, e reconhecesse as decisões políticas e administrativas que haviam sido tomadas desde a data golpe de Estado, inclusive a promoção a General de Raoul Cedras.

Diante da recusa do Presidente exilado em aceitar as imposições dos parlamentares, o Enviado Especial dos Secretários-Gerais da OEA e da ONU tomou a iniciativa de sugerir nova frente negociadora que reunisse, desta feita, as duas principais partes em conflito, o Presidente exilado e o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas.

A sugestão de Caputo foi mal-recebida tanto pelo Governo constitucional, quanto pelos detentores do poder no Haiti. Para Aristide, a fórmula era inaceitável, por equiparar politicamente o Governo constitucional ao Governo ilegítimo. Para Cedras, significava o reconhecimento, que sempre desejara evitar, do envolvimento das Forças Armadas no processo político haitiano.

Foi nesse momento, em que se via submetido a crescentes pressões internacionais para que participasse de negociações com o principal responsável por sua destituição, que o Presidente Aristide se decidiu a encaminhar oficialmente novo pedido de intervenção do Conselho de Segurança. Utilizando-se do argumento de que a solução da crise estaria a serviço da estabilidade regional e do fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o mandatário haitiano solicitou, em carta enviada ao Presidente do Conselho, que aquele órgão fizesse universais e mandatórias as "sanções" adotadas pela Reunião *Ad Hoc* dos Ministros americanos, com especial prioridade para o embargo de produtos petrolíferos, armas e munições[182].

De seu pedido resultou a realização, em 16 de junho de 1993, de uma reunião extraordinária do Conselho de Segurança.

7.2 INVOCAÇÃO AO CAPÍTULO VII DA CARTA DA ONU

Com base na solicitação formulada pelo mandatário haitiano, as delegações dos Estados Unidos, França e Venezuela fizeram circular entre os membros do Conselho de Segurança um anteprojeto de resolução que, referindo-se aos crescentes fluxos de refugiados haitianos para os países vizinhos, qualificava a crise haitiana como ameaça à paz e a segurança da região. Invocando a

autoridade do Conselho sob o capítulo VII da Carta da ONU, o anteprojeto previa a interrupção do fornecimento de petróleo e derivados, armas, munições e equipamento militar ou de polícia para o Haiti; o congelamento de ativos no exterior, pertencentes ao Governo haitiano ou às autoridades de fato; a proibição de entrada no mar territorial do Haiti de qualquer embarcação carregada com os produtos embargados; e adoção de um bloqueio naval seletivo, cuja implementação seria feita, não pela ONU, mas por seus Estados-Membros, agindo nacionalmente ou por intermédio de organizações regionais.

As medidas contempladas extrapolavam o pedido feito pelo Governo constitucional haitiano. Não se limitavam a universalizar as sanções concernentes ao comércio de petróleo, derivados, armas e munições. Liberavam os Estados membros para que agissem individualmente ou através das organizações regionais, para fins da efetivação de um bloqueio naval no mar territorial do Haiti, medida cuja eficácia era, ademais, questionável, já que a maior parte do comércio clandestino era feito por terra, através da fronteira com a República Dominicana.

Além disso, o anteprojeto desconsiderava o esforço até então empreendido no nível regional. Em suas disposições, ignorou os trabalhos realizados pela Comissão Especial de Verificação do Embargo do Conselho Permanente da OEA, não vinculando as ações que sugeria com as iniciativas tomadas pela Organização interamericana. Tampouco levava em conta os interesses dos países da região, cabendo a respeito recordar que a idéia do bloqueio contra o Haiti nunca fora favorecida pelo Grupo do Rio que, desde 1991, insistia em que as questões relacionadas com o embargo comercial deveriam ser controladas no âmbito da OEA[183].

Como se não bastassem esses inconvenientes, o anteprojeto situava a questão haitiana no domínio do capítulo VII da Carta da ONU, abrindo inquietante precedente. Pela primeira vez, se cogitava da aplicação daquele capítulo no hemisfério americano. A resolução não poderia, contudo, deixar de fazê-lo, visto que o Conselho não teria outra forma de atuar, senão em nome da defesa da paz e da segurança internacionais.

Para minimizar o peso da decisão e, sobretudo, evitar que se assentasse o precedente do envolvimento do órgão de segurança

em crises similares no hemisfério, a delegação do Brasil empenhou-se, com êxito, por fazer incluir no texto do projeto em debate uma menção à característica de "excepcionalidade" da crise no Haiti, assim como referências ao trabalho empreendido no âmbito da OEA.

Com base na emenda brasileira, o Conselho de Segurança aprovou então por unanimidade a resolução 841, que definiria a crise haitiana como

> ... *uma situação única e excepcional, que justificava a tomada de medidas extraordinárias pelo Conselho de Segurança, em apoio dos esforços empreendidos no âmbito da Organização dos Estados Americanos*[184].

A partir desse argumento, o instrumento caracterizou a crise como ameaça à paz e à segurança da região e, sob a égide do capítulo VII da Carta da ONU, impôs um embargo universal às vendas de petróleo e derivados, armas e munições, veículos e equipamentos militares e de polícia para o Haiti; proibiu a entrada no mar territorial haitiano de navios que transportassem tais produtos e criou uma comissão internacional para estudar, caso a caso e em base excepcional, eventuais autorizações de comércio, para atender necessidades comprovadamente humanitárias.

De acordo com seu enunciado, as medidas coercitivas entrariam em vigor em hora determinada do dia 23 de junho de 1993, podendo, no entanto, ser evitadas, se o Secretário-Geral da Organização mundial, levando em consideração as opiniões de seu correspondente da OEA, informasse ao Conselho que, à luz dos resultados obtidos nas conversações conduzidas pelo Enviado Especial, a imposição de tais medidas não mais se justificava. As sanções levantadas em função deste dispositivo poderiam ser reimpostas a qualquer momento, se o Secretário-Geral da ONU, novamente levando em consideração as opiniões do Secretário-Geral da OEA, ... *informasse ao Conselho que as autoridades de fato do Haiti não cumpriram de boa fé com os compromissos assumidos no âmbito das negociações (...)*[185].

Na concepção de muitos, com a nova dimensão que adquiria, a crise no Haiti não teria condições de prolongar-se para além da

data de seu segundo aniversário, o que efetivamente pareceu comprovar-se, com a súbita aceitação de Cedras de participar do processo negociador conduzido por Caputo.

7.3 O ACORDO DA ILHA DOS GOVERNADORES

Sob os auspícios das Nações Unidas, desenvolveram-se negociações em Nova York, entre 27 de junho e 3 de julho de 1993, com vistas à conclusão de um acordo político entre o Presidente Jean Bertrand Aristide e o principal responsável pelo golpe que o afastara do poder, General Raoul Cedras.

Por razões de segurança, as reuniões realizadas não tiveram lugar na sede da Organização mundial no centro de Nova York, mas em uma base militar norte-americana, sediada na Ilha dos Governadores, nos arredores de Manhattan.

Em razão da recusa de Aristide de sentar-se à mesma mesa de conversações com o líder militar que o destituíra, as negociações foram desenvolvidas em separado, instalando-se cada interlocutor em diferente recinto, na companhia de suas respectivas comitivas.

Nesse modelo *sui generis* de negociação, foi possível obter, após seis dias de tensas expectativas e crescentes pressões internacionais sobre ambas as delegações haitianas, a assinatura do que ficou conhecido como o *Acordo da Ilha dos Governadores,* um documento também *sui generis* em termos formais, já que concluído em duas versões originais idênticas, cada qual assinada por apenas uma das partes contratantes[186].

Apoiado em projeto original de dez pontos elaborado pelo Enviado Especial com a concorrência do Conselheiro Especial do Governo norte-americano, o *Acordo da Ilha dos Governadores* estabeleceu quatro objetivos políticos prioritários, com os quais as partes signatárias estariam comprometidas: a instauração de uma trégua política e a formalização de um pacto social para garantir o processo de transição pacífica do poder; a obtenção de um acordo para a normalização do Parlamento haitiano; a implantação de procedimentos parlamentares, com vistas à aprovação do nome do primeiro-ministro a ser designado pelo Presidente; e a aprovação das leis necessárias para garantir o processo de transição[187].

O Acordo dispunha, outrossim, sobre a suspensão das sanções internacionais e a implementação de amplo programa de cooperação orientado para projetos de assistência técnica e financeira, a reforma dos sistemas administrativo e judiciário, a modernização das Forças Armadas e, por fim, a criação de um corpo de polícia integrado por componentes da ONU. Contemplava a concessão pelo Presidente haitiano de uma anistia política, nos termos da Constituição haitiana, a aprovação pelo Parlamento de lei concernente à constituição da nova força policial e a aposentadoria antecipada do Comandante-em-Chefe das Forças Armadas[188].

Como se observa, o *Acordo da Ilha dos Governadores* resgatou, em muitos pontos, os compromissos concertados no âmbito do *Protocolo de Washington*, que igualmente previra a nomeação de um primeiro-ministro pelo Presidente da República, a ratificação desta autoridade pelo Parlamento, a aprovação das leis pertinentes para a criação de uma força policial independente do Exército e a concessão de anistia política, nos termos da Constituição do Haiti.

Se houve uma diferença marcante entre o instrumento Aristide-Cedras e seu antecedente de 1992, esta não estava propriamente no conteúdo das metas concertadas, mas no que se acreditou então ser a garantia de sua aplicabilidade. Desta feita, não seriam autoridades civis (como no caso do *Protocolo de Washington*) que responderiam pela implementação do Acordo no Haiti, mas o mais alto líder das instituições militares e principal responsável pelo golpe de Estado de setembro de 1991.

A nova tática internacional, no entanto, não produziu os frutos esperados. A poucos meses de sua assinatura, o *Acordo da Ilha dos Governadores*, da mesma forma que o *Protocolo de Washington*, transformou-se em letra morta.

7.4 ESFORÇOS PARA IMPLEMENTAR O ACORDO

7.4.1 Etapas Vencidas

O primeiro resultado obtido a partir do *Acordo da Ilha dos Governadores* foi o chamado *Pacto de Nova York*, assinado, em 16 de julho de 1993, na sede da ONU, por representantes da Comissão Presidencial e do Parlamento haitiano.

Pelo citado documento, confirmaram-se as decisões tomadas no Acordo Aristide-Cedras, comprometendo-se as partes signatárias com as propostas de uma trégua política de seis meses, a aprovação pelo Parlamento das leis relativas à anistia e à formação de uma força policial independente do Exército e o processo de nomeação e ratificação de um primeiro-ministro para o novo Governo a ser instalado[189].

O *Pacto de Nova York* abriu as vias para que, com apoio internacional, as medidas contempladas no *Acordo da Ilha dos Governadores* fossem implementadas, daí resultando a nomeação por Aristide, ainda em julho de 1993, do moderado Robert Malval para o cargo de primeiro-ministro; a ratificação do nome de Malval pela Assembléia Nacional, em 24 de agosto; e a suspensão, decidida dois dias mais tarde, dos mecanismos de coerção impostos pela comunidade internacional[190].

À medida, contudo, que as primeiras etapas do *Acordo da Ilha dos Governadores* eram queimadas, a violência tomou conta do Haiti, deslanchada por um bando paramilitar que se organizara, em princípios de agosto, sob as ordens diretas, segundo muitos, do mais ardente adversário da reinstalação do Governo Aristide, o Comandante-em-Chefe das Forças Policiais haitianas, Coronel Michel François[191].

Intitulando-se Frente para o Desenvolvimento e Progresso no Haiti – FRAPH –, o bando de *attachés* levantou-se como a principal frente de oposição ao *Acordo da Ilha dos Governadores*, lançando seus esquadrões da morte numa campanha de intimidação e terror contra os políticos encarregados de fazê-lo vigorar no Haiti. Conforme dados contidos em relatório da MICIVIH sobre o período, somente no mês de setembro de 1993, a FRAPH teria sido responsável por 60 casos de assassinatos, dentre os quais se incluiu o de Antoine Izméry, um dos principais financiadores da campanha eleitoral de Aristide em 1990 e veemente defensor da reinstalação de seu Governo[192].

Nesse momento em que os agentes das Forças Armadas haitianas apelavam para o terrorismo como meio de impedir que o gabinete do Primeiro-Ministro Malval assumisse efetivo controle da política haitiana, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou, por unanimidade, a resolução 867, pela qual criou uma

missão militar internacional, a Missão das Nações Unidas para o Haiti – MINUHA –, com o mandato de colaborar nos projetos de treinamento da força policial e de modernização do Exército, previstos pelo *Acordo da Ilha dos Governadores*[193].

Conforme a citada resolução, a MINUHA seria integrada por 567 monitores internacionais de polícia, uma unidade composta por cerca de 700 soldados e um grupo de 60 peritos. A equipe seria despachada de imediato para uma permanência inicial de seis meses, prorrogáveis por mais 75 dias, se assim o decidisse o Conselho de Segurança.

Assemelhando-se ao modelo de uma missão de paz, a MINUHA deveria contribuir para criar um clima propício ao retorno e reassunção do Presidente exilado. Sua criação representava nova ameaça para as forças antidemocráticas que, reunidas na FRAPH, lançaram em princípios de outubro sua última e decisiva investida terrorista contra o Governo Malval. Desta feita, o alvo atingido foi o Ministro da Justiça, Guy Malary, brutalmente assassinado, poucas horas depois de haver encaminhado ao Parlamento o projeto de lei que regulamentava o processo de profissionalização das Forças Armadas.

Na segunda semana de outubro, já se fazia, portanto, evidente que a solução negociada da Ilha dos Governadores ruiria por terra. Alegando que tanto Aristide quanto a comunidade internacional não haviam cumprido as obrigações que lhes cabiam de, respectivamente, convocar a Assembléia Nacional para votar a lei de anistia e executar um programa multilateral de assistência econômica, o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, passou a dar claros sinais de que não deixaria suas funções na data de 15 de outubro, conforme compromisso que assumira com Caputo, com base no *Acordo da Ilha dos Governadores*. Em um tal clima de tensões e incertezas, foi dado o que se considera o golpe fatal ao Acordo, perpetrado, paradoxalmente, não pelas forças de repressão haitianas, mas pelo Governo dos Estados Unidos. Em 9 de outubro, chegara a Porto Príncipe, o navio *Harlan County*, que transportava cerca de 200 soldados norte-americanos, integrantes do primeiro time avançado da MINUHA. Recepcionado na capital haitiana com uma manifestação hostil organizada por um bando de cerca de 150 civis armados, o *Harlan County*, após dois dias de fracassadas

tratativas para que lhe fossem concedidas facilidades portuárias para atracar, bateu em retirada para a Base de Guantânamo, deixando para os golpistas a mensagem de que o Governo Clinton não estaria disposto a arriscar a vida de soldados norte-americanos numa nova aventura do gênero Somália.

Os resultados do recuo da MINUHA foram os previsíveis. Sentindo-se fortalecida e "cantando vitória", a FRAPH estendeu sua campanha de intimidação aos observadores civis da missão internacional e ao Enviado Especial dos Secretários-Gerais da OEA e da ONU, obrigando Caputo a determinar, após consulta ao Secretário-Geral das Nações Unidas e ao Secretário-Geral interino da OEA, Embaixador Christopher Thomas (na ausência do Embaixador Baena Soares, em viagem ao Brasil), o deslocamento dos componentes da MICIVIH para a República Dominicana.

Na última quinzena de outubro, os remanescentes da Missão Civil OEA-ONU no Haiti estavam reduzidos unicamente ao Enviado Especial e a um pequeno grupo de oito funcionários de segurança, que permaneceriam em Porto Príncipe até 5 de novembro de 1993.

7.4.2 Esforços para Resgatar o Acordo da Ilha dos Governadores

Em fins de 1993 e nos primeiros meses de 1994, iniciativas foram tomadas por autoridades haitianas e internacionais para tentar salvar o *Acordo da Ilha dos Governadores.*

A primeira partiu do Enviado Especial dos Secretários-Gerais da OEA e da ONU que, após a evacuação da MICIVIH, tentou organizar uma reunião com o alto comando das Forças Armadas haitianas e membros dos partidos políticos representados no Parlamento, com o propósito de retomar as negociações políticas. O encontro foi marcado para 5 de novembro de 1993 na sede administrativa da MICIVIH, em Porto Príncipe, mas Cedras o ignorou, não respondendo sequer à convocação que lhe havia sido feita por Caputo.

A segunda foi ensaiada pelo Primeiro-Ministro Malval, que se propôs a organizar uma "conferência de reconciliação nacional", da qual deveriam participar todos os setores da vida política haitiana, inclusive as autoridades de fato. Levando em consideração uma proposta feita de última hora por Cedras, no sentido de se

confiar um papel de mediador ao Papa, Malval chegou a fazer, sem êxito, algumas gestões junto ao Vaticano. A pretendida "conferência de reconciliação nacional" nunca se realizou.

A terceira iniciativa foi tomada pelo Presidente Aristide, que fez a convocação de uma conferência sobre o tema Democracia: A Solução para a Crise Haitiana. O encontro teve lugar em Miami, de 14 a 16 de janeiro de 1994, sem a presença de líderes militares ou membros dos partidos de oposição do Haiti, o que, por si só, já depunha contra a eficácia das soluções propostas. Além disso, o certame serviu para trazer à baila os choques das posições do Presidente Aristide, de um lado, e das autoridades norte-americanas, de outro: o primeiro manifestando-se abertamente contra o que considerava como política "racista" norte-americana com relação aos refugiados; as segundas, ressentindo-se dos ataques de Aristide e impacientando-se com a rigidez de posições do Presidente haitiano.

Uma quarta e última iniciativa foi tomada por um grupo de parlamentares haitianos que, viajando aos Estados Unidos, submeteu à OEA e à ONU um plano político, fundamentado em cinco pontos: a nomeação de novo primeiro-ministro pelo Presidente haitiano; a ratificação da citada nomeação pelo Senado; a aprovação das leis relativas à anistia política e à formação de uma força policial pelo Parlamento; o levantamento das sanções internacionais e, por fim, a instalação de um novo Governo, com bases mais amplas de apoio da oposição, de forma a garantir a aprovação pelo Parlamento da lei de anistia pretendida pelos militares. Segundo editorial do *The New York Times,* o citado plano teria sido elaborado pelo Governo norte-americano que, já dando sinais de exaustão com relação ao problema dos refugiados e às mordazes críticas do mandatário haitiano, desejava forçar uma solução a qualquer preço para o problema no Haiti. Aristide, no entanto, reconhecendo que a constituição de um governo com participação mais ampla da oposição comprometeria de início seu poder, negou-se a aceitar a solução dos parlamentares, recusando-se a fazer a indicação de novo candidato para o cargo de primeiro-ministro[194].

Diante do fracasso dessas tentativas, não restou saída para a comunidade internacional senão ampliar o leque das sanções

estabelecidas, já que a alternativa, ou seja, a aceitação passiva do jogo dos militares haitianos e o abandono da causa da reinstalação do Governo Aristide, custaria o elevado preço da perda de credibilidade, agora não apenas de um foro regional, como em 1992, mas das Nações Unidas e, em última análise, dos próprios Estados Unidos.

7.4.3 A reação internacional

Imediatamente após o episódio do *Harlan County*, o Conselho Permanente da OEA emitiu declaração condenatória, que conclamou as autoridades militares e policiais haitianas a cumprirem as responsabilidades que lhes cabiam no tocante à segurança do pessoal da OEA e da ONU no Haiti e reiterou a necessidade de que as partes signatárias do *Acordo da Ilha dos Governadores* dessem plena execução àquele instrumento[195].

Nas Nações Unidas, o Conselho de Segurança aprovou, em 13 de outubro, a resolução 873, que reimpôs as sanções contempladas pela resolução 841 e declarou sua disposição de considerar medidas adicionais de coerção, caso as partes signatárias do *Acordo da Ilha dos Governadores* continuassem a impedir as atividades da MINUHA e da MICIVIH ou a descumprir as decisões tomadas internacionalmente[196].

Três dias mais tarde, com base em pedido formulado pelo Presidente haitiano, o Conselho de Segurança deu ainda aprovação à resolução 875, que imprimiu caráter mandatório ao embargo do comércio de petróleo e armamentos com o Haiti e autorizou a adoção de um bloqueio naval, no estilo daquele proposto em julho de 1993 quando da aprovação da resolução 841[197].

No âmbito interamericano, o Conselho Permanente voltou a se reunir em sessão extraordinária, na data de 18 de outubro e aprovou a resolução 610, *Situação no Haiti,* que condenou firmemente os atos de intimidação e violência perpetrados contra os observadores internacionais, exigiu energicamente que as Forças Armadas e a polícia do Haiti cumprissem suas responsabilidades de manter a ordem pública e garantir a proteção do Enviado Especial e de seus colaboradores e reiterou o apoio dos Estados membros da OEA ao *Acordo da Ilha dos Governadores*[198].

Não obstante as veementes manifestações de protesto da ONU e da OEA, a violência continuou a grassar no Haiti, em absoluto menoscabo do espírito e letra do instrumento da Ilha dos Governadores.

7.5 A SEXTA RESOLUÇÃO DA REUNIÃO *AD HOC*

A Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores americanos sessionou em 6 de junho de 1994, na cidade de Belém do Pará, onde se reuniram os Chanceleres americanos para o encontro anual da Assembléia Geral da Organização interamericana.

A reunião teve lugar um mês após a aprovação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas de um novo instrumento, a resolução 917, pela qual, além de outras medidas, instituiu-se um embargo total de comércio ao Haiti, no modelo recomendado desde o início da crise pelas resoluções da OEA[199].

Ao endurecimento das posições internacionais, responderam as autoridades de fato do Haiti com a nomeação do Presidente da Suprema Corte, o octogenário Émile Jonassaint, como "Presidente provisório" do Haiti e o anúncio de que, num prazo de 90 dias, novas eleições presidenciais seriam realizadas.

Quando teve lugar, portanto, a Reunião *Ad Hoc* dos Ministros americanos em Belém do Pará, o clima dominante era o de descrença quanto à possibilidade de que uma solução pacífica e negociada ainda pudesse ser promovida pelos foros multilaterais. A essa época, a alternativa militar já era abertamente contemplada pela administração Clinton, que vinha sendo submetida a crescentes pressões internas para encontrar uma solução para o problema do país caribenho. No Congresso norte-americano, o Haiti transformara-se na principal razão de atritos entre os senadores democratas liberais e representantes da comunidade afro-americana integrada pelos senadores da bancada negra *(black caucus)*, de um lado, e a ala republicana, liderada pelo Senador Bob Dole, de outro: os primeiros endossando as acusações do Presidente haitiano, quanto à orientação racista da política norte-americana; os segundos, lançando forte campanha contra Aristide, a quem não só responsabilizavam por crimes políticos e incitação da população

à violência, mas ainda acusavam, inspirados em relatório da CIA, de ser portador de doença maníaco-depressiva e sujeito a ... *alterações de caráter, ataques catatônicos e depressão*[200].

Com tal pano de fundo, já se fazia patente que a contribuição que a OEA poderia oferecer era diminuta. Do encontro *ad hoc* de junho de 1994 emanou a resolução 6/94, *Chamado ao Retorno à Democracia no Haiti*, que, além das condenações de praxe, se referiu expressamente às ações que os comandos paramilitares lideravam contra a integridade dos programas humanitários executados pela comunidade internacional. O instrumento dedicou ainda uma de suas seções à ampliação dos mandatos dos observadores da MICIVIH (já então retornados ao Haiti). De acordo com as novas incumbências, os observadores civis deveriam realizar abrangente programa educacional de direitos humanos, destinado a divulgar informações em *créole* sobre os mandatos da MICIVIH, os instrumentos internacionais e as disposições na Constituição haitiana sobre a matéria. Caber-lhes-ia, outrossim, organizar seus próprios programas de informação em *créole*, divulgá-los em estações de rádio, preparar boletins de informação, para fins de publicação na imprensa, distribuir folhetos informativos à população haitiana, produzir áudio e videocassetes e promover atividades de apoio ao desenvolvimento e reformas das instituições haitianas[201].

Fora outras disposições relativas aos trabalhos da CIDH e do ACNUR e uma manifestação de apoio à MINUHA, a resolução 6/94 muito pouco acrescentou ao que já havia sido decidido pelas resoluções anteriores. Seu aspecto inovador foi o de confiar um impraticável programa educacional à MICIVIH, cujos integrantes, tendo retornado timidamente ao Haiti em pequenos grupos de 15 a 20 observadores, haviam-se transformado no foco principal das ameaças e violência dos *attachés* haitianos.

7.6 A RESOLUÇÃO 940 DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Uma semana após o encontro dos Chanceleres americanos em Belém do Pará, o "Presidente provisório" Émile Jonassaint decretou o estado de emergência no Haiti, sob o argumento de que seu país enfrentava "um perigo extremo". Em julho, o Ministério das Relações Exteriores do Haiti expulsou a missão civil

de território haitiano, concedendo-lhe quarenta e oito horas para deixar o país. O então Ministro das Relações Exteriores do Governo de fato, Charles David, declarou na ocasião que a missão era ilegal, além de ... *representar uma ameaça para a segurança haitiana*[202].

A expulsão dos observadores internacionais parece ter sido o elemento decisivo para convencer ao Presidente Bill Clinton de que era chegada a hora de uma intervenção militar, preferivelmente sob o manto das Nações Unidas. No seio desta Organização, Representante Permanente dos Estados Unidos, Embaixadora Madeleine Albright, foi instruída a condenar a atitude dos golpistas, conclamar a comunidade internacional lançar uma "ação rápida e decisiva" e solicitar ao Conselho de Segurança que examinasse a questão em caráter de urgência.

Em 28 de julho de 1994, o Conselho se reuniu e, dois dias mais tarde, amparado por carta do Presidente haitiano em que o mandatário solicitava "uma solução rápida e efetiva, sob a autoridade das Nações Unidas", aprovou, com doze votos a favor e as abstenções do Brasil e da China, a resolução 940, com base em projeto elaborado pelos Estados Unidos e co-patrocinado pela Argentina, Canadá e França[203].

Em sua parte preambular, a resolução reafirmou que o objetivo da comunidade internacional era o da "restauração da democracia no Haiti e o pronto retorno do Presidente eleito legitimamente, Jean-Bertrand Aristide, no quadro do *Acordo da Ilha dos Governadores*", consignando, ademais, que ... *a situação do Haiti continua a constituir uma ameaça à paz e à segurança da região*[204].

Em seu texto operativo, ressaltou que o "caráter único" da situação do Haiti e sua natureza "complexa e extraordinária" exigiam uma "resposta excepcional". Com base nessa avaliação, autorizou os Estados membros a formarem uma "força multinacional", sob comando e controle unificados, e a usarem "todos os meios necessários" para facilitar a saída da liderança militar do Haiti, o pronto retorno do Presidente Aristide ao país, a recondução das legítimas autoridades do Governo haitiano e o estabelecimento de um clima estável e seguro, que possibilitasse a implementação do *Acordo da Ilha dos Governadores*.

A resolução 940 determinou ainda a organização de um grupo avançado da MINUHA, a ser integrado por uma equipe de

não mais de 60 pessoas, inclusive observadores, que teria os mandatos de:

> *... estabelecer os meios apropriados de coordenação com a força multinacional, monitorar as operações da força multinacional e (...) preparar o envio da MINUHA, quando finalizada a missão da força multinacional*[205].

Nos termos do documento em estudo, quando um clima seguro e estável fosse estabelecido no Haiti, a força multilateral completaria sua missão e a MINUHA assumiria a totalidade das funções que lhe eram confiadas. A MINUHA, cujo prazo de permanência no país caribenho foi fixado para seis meses, teve seus mandatos ampliados. Seus novos encargos passaram a incluir a proteção do pessoal internacional, a profissionalização das Forças Armadas, a criação de uma força policial independente e a implementação de um programa de assistência às autoridades legítimas. No desempenho deste último encargo, a Missão trabalharia para o estabelecimento de um ambiente favorável com vistas à organização, quando solicitado por aquelas autoridades, de eleições legislativas livres e monitoradas pelas Nações Unidas, em cooperação com a OEA. O número de componentes da Missão foi elevado para 6.000 homens e seu mandato estendido até fevereiro de 1996.

Após solicitar aos Estados membros que comporiam a força multinacional e ao Secretário-Geral das Nações Unidas que mantivessem o Conselho informado do cumprimento das disposições que continha, a resolução 940 determinou que aquele órgão, imediatamente após o retorno ao Haiti do Presidente Jean-Bertrand Aristide, reexaminasse as sanções impostas, com a finalidade de decidir sobre sua suspensão.

A resolução 940 abria precedentes graves no campo das relações internacionais. Nunca antes o Conselho de Segurança autorizara seus Estados membros a formarem uma "força multinacional", sob outro comando que não o das próprias Nações Unidas, e a utilizarem "todos os meios necessários" para regularizar uma situação que era, de fato, uma questão de natureza interna. A resolução utilizava-se de recurso semelhante ao adotado, quatro

anos antes, no contexto da crise do Golfo, quando então os países membros do Conselho haviam sido autorizados a usar "todos os meios necessários", para garantir a retirada das forças iraquianas do Kuaite. No caso iraquiano, contudo, o aspecto da agressão era evidente e o inusitado da modalidade, embora sem bases jurídicas definidas, não era acintosamente condenável, visto que o Conselho de Segurança, além de estar atuando claramente nos limites de sua área de competência, não era impedido pela Carta da ONU de autorizar seus membros a agirem individualmente. Já no caso haitiano, a questão era bem diversa. A invocação do capítulo VII fora feita em junho de 1993, com base na questão dos refugiados, apesar da forte resistência de muitos países latino-americanos. Por si mesma, a caracterização da crise como ameaça à paz e à segurança fora recurso "forçado" e de consistência jurídica questionável, tendo em vista que o Haiti não era um país agressor. Além disso, ainda que o fluxo dos refugiados fosse fator de perturbação para seus vizinhos (e em especial para o Estado da Flórida, nos Estados Unidos), utilizá-lo como argumento de base para situar a crise sob o manto do capítulo VII revelou-se expediente de frágil sustentação jurídica.

Acredita-se assim que mesmo com a inserção das fórmulas que visaram a assegurar o "caráter único" da situação haitiana, sua "natureza extraordinária" e a "resposta excepcional" que seria dada pela comunidade internacional, a resolução 940 rompeu barreiras legais, não deixando de representar uma violação aos parágrafos 4 e 7, do artigo 2 da Carta da ONU, que, respectivamente, proíbe a ameaça e o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado e consagra o princípio de não-intervenção.

7.7 O DESFECHO DA CRISE

Quando tudo parecia indicar a inevitabilidade de uma intervenção militar no Haiti, o Presidente Bill Clinton tentou sua última cartada, fazendo seguir para Porto Príncipe uma missão negociadora, presidida pelo ex-Presidente Jimmy Carter. A missão era ainda integrada pelo General Colin Powel, ex-Chefe do Estado-

Maior das Forças Armadas, e pelo Senador Sam Nunn, Chefe da Comissão dos Serviços Militares do Senado.

Carter logrou obter um acordo com o então "Presidente provisório" do Haiti (não reconhecido internacionalmente) que, além de não fazer menção ao Presidente Aristide, consignava que as forças militares e policiais haitianas "colaborariam" com a missão militar norte-americana para "promover a paz no Haiti"; cooperação essa que se daria "com base no respeito mútuo" e pelo período necessário ao funcionamento das instituições políticas. O acordo previa uma "antecipada e honrosa" aposentadoria para a cúpula militar haitiana, após a aprovação, pela Assembléia Nacional, da lei de anistia geral ou até 15 de outubro de 1994, o que ocorresse primeiro. Contemplava, ainda, a imediata suspensão das sanções econômicas internacionais; a realização de eleições legislativas livres e democráticas; e a aprovação do acordo pelos Governos civis dos Estados Unidos e do Haiti.

Com base nesse instrumento, a invasão militar pôde assumir a forma de missão pacífica ou "invasão consentida" e em 19 de setembro de 1994 os soldados norte-americanos desembarcaram sem derramamento de sangue em Porto Príncipe.

No mesmo mês, o "Presidente provisório" renunciou, o General Raoul Cedras e o Chefe do Alto Comando das Forças Armadas, General Philippe Biamby, demitiram-se de seus cargos, partindo para o exílio no Panamá, e o Comandante-em-Chefe das Forças policiais, Coronel Michel François, abandonou o Haiti, refugiando-se na República Dominicana.

Em 15 de outubro de 1994, o *Père Titid,* retornava ao Haiti em meio a grandes manifestações de júbilo e festejos da população.

NOTAS

[181] Intervenção feita em sessão do Conselho Permanente da OEA, 27 de novembro de 1991.

[182] Carta datada de 7 de junho, enviada ao Conselho de Segurança pelo Representante Permanente do Haiti junto às Nações Unidas, Conselho de Segurança, Nações Unidas, S/ 25958, 16 de junho de 1993. Arquivo da ONU.

[183] Por ocasião da Reunião de Cúpula de Cartagena, realizada em 2 de dezembro de 1991, os países membros do Grupo do Rio emitiram declaração, no âmbito da qual manifestaram sua opinião de que o cumprimento do embargo deveria ser controlado por um grupo especial da OEA. Embora declarando o compromisso de considerar outras medidas contra os golpistas, o Grupo do Rio situou-as no quadro das

Resoluções 1/91 e 2/91 da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros americanos. Em 1992, na Reunião de Cúpula de Buenos Aires, o mesmo grupo aprovou declaração de caráter geral, em que reiteraram seu apoio ... *à manutenção das linhas de ação e importantes medidas empreendidas no quadro da OEA e à cooperação da Organização das Nações Unidas* Vide: Grupo do Rio – BRASIL. 1994. Documentos do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 123 e 155.

[184] S/Res/841 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 16 de junho de 1993.

[185] Idem, ib., parágrafos 3 e 4.

[186] *Acordo da Ilha dos Governadores Assinado pelo Presidente Constitucional do Haiti, Sua Excelência o Senhor Jean-Bertrand Aristide e pelo General Raoul Cedras*, em 3 de julho de 1993, OEA/Ser.G, CP/INF.3480/93, 8 de julho de 1993. Arquivos da OEA e da ONU.

[187] Idem, ib., artigo 1º.

[188] Idem, ib., artigos 2,3,4 e 5.

[189] *Pacto de Nova York*, 16 de julho de 1993. Informações colhidas em documentos da OEA.

[190] As sanções da ONU foram suspensas pela resolução 861 do Conselho de Segurança, S/RES/861 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 26 de agosto de 1993. Na OEA, o levantamento das medidas de pressão foi anunciado pelo Secretário-Geral da OEA à imprensa, em 27 de agosto de 1993, após consulta ao Presidente da Reunião *Ad Hoc*.

[191] Vide: Howard French, *"Haitian Police Chief Emerges from the Shadows"*, *The New York Times*, 9 de setembro de 1993.

[192] Relatório Complementar da Missão Civil Internacional OEA/ONU no Haiti, OEA/Ser.G, CP/INF. 3551/93, add.1, 16 de dezembro de 1993, p. 1.

[193] S/RES/867 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 23 de setembro de 1993.

[194] *The New York Times*, Editorial, *"Haiti: The Plan No One Wants"*, 15/03/94.

[195] *Declaração sobre a Situação no Haiti*, OEA/Ser.G, CP/DEC. 15 (967/93), 12 de outubro de 1993. Arquivo da OEA.

[196] IS/RES/873 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 13 de outubro de 1993.

[197] S/RES/875 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 16 de outubro de 1993.

[198] CP/RES.610 (968/93), *Situação no Haiti*, OEA/Ser.G,18 de outubro de 1993.

[199] S/RES/917 (1994), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 6 de maio de 1994.

[200] Vide: Ricardo Seitenfus, in Haiti – A Soberania dos Ditadores, p. 83.

[201] MRE/RES. 6/94, *Chamado ao Retorno à Democracia no Haiti*, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores (Haiti), OEA/Ser.F (V.1), 9 de junho de 1994.

[202] Despacho da Associated Press, Boletins de Serviço da OEA, Departamento de Informação Pública, 12 de julho de 1994.

[203] Somente catorze países tomaram parte na votação da resolução 940. Ruanda, então ocupando um dos assentos como membro não permanente, não esteve representada na citada reunião. S/RES/940 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 31 de julho de 1994.

[204] S/Res/940 (1993), oitavo e décimo parágrafos dos Considerandos.

[205] Idem, ib., parágrafo 5.

"Preocupamo-nos em favorecer uma solução duradoura para a crise haitiana com o retorno ao poder constitucional do Presidente Jean-Bertrand Aristide e a reconciliação nacional. Os esforços diplomáticos da comunidade internacional, que firmemente apoiamos, devem ter como marco de referência o pronto afastamento das autoridades de fato por meios pacíficos, únicos capazes de evitar maiores sofrimentos ao povo haitiano. É motivo de inquietação para nós que os princípios da não-intervenção e da auto-determinação sejam objeto de interpretações incompatíveis com as Cartas da ONU e da OEA. A gravidade da crise haitiana não nos impede de ver os riscos embutidos numa situação que evoca traumas e cicatrizes ainda vivos na memória da América Latina".

Do discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil na Assembléia Geral das Nações Unidas, setembro de 1994[206]

Capítulo 8

A ATUAÇÃO DO BRASIL NO CONTEXTO HAITIANO

O Brasil adotou uma linha de atuação coerente em todas as etapas do processo de multilateralização da crise haitiana. Tendo sido um dos signatários do *Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano* e se havendo associado aos demais países americanos na aprovação da resolução 1080, o País manifestou-se em favor da ativação dos mecanismos de Santiago, aderindo plenamente às iniciativas que tomaria a OEA no contexto haitiano.

Em nota emitida na mesma data do movimento militar contra o Presidente haitiano, o Governo brasileiro expressou "seu mais inequívoco repúdio" a qualquer tentativa de ruptura da ordem constitucional no país caribenho, declarou expressamente seu apoio ao Presidente Jean-Bertrand Aristide e aprovou a iniciativa da convocação do Conselho Permanente da OEA, para que aquele órgão examinasse a situação e atuasse de acordo com os compromissos de defesa da democracia e dos direitos humanos, consagrados na Carta da OEA.

Em 2 de outubro, quando da realização da primeira sessão da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros americanos encarregada de examinar o assunto, os mesmos posicionamentos foram reiterados, declarando na ocasião o Chefe da delegação brasileira que o País participava da reunião:

> *... com o único ânimo da pronta recondução do Presidente Aristide e de seu Governo às funções que ocupam como expressão da vontade*

soberana e democrática do povo haitiano, de acordo com os propósitos e princípios da Carta de nossa Organização[207].

Na ótica da diplomacia brasileira, a crise que se desencadeara em 30 de setembro no Haiti relacionava-se fundamentalmente com a quebra da ordem institucional por um ato de força, tendo como subprodutos a detenção do poder por um regime autoritário ilegítimo e os abusos perpetrados contra os direitos humanos. Tratava-se, portanto, de uma crise de natureza eminentemente interna, que deveria ter sua condução internacional mantida na esfera da competência da OEA, por ser esta a organização que dispunha de credenciamento jurídico para agir em nome da democracia representativa.

Com base nesta avaliação, o Brasil participou ativamente da proposta interamericana, oferecendo apoio ao foro hemisférico sob diversas formas: retirou seu Embaixador em Porto Príncipe, reduzindo o nível da Embaixada brasileira para o de Encarregatura de Negócios; desenvolveu intensa atividade no âmbito das reuniões do Grupo do Rio, de modo a assegurar o endosso do grupo sub-regional às ações tomadas pela OEA; contribuiu financeiramente (US$ 50 mil) para o custeio da missão civil de observadores da OEA-DEMOC; e enviou observadores brasileiros para integrarem a referida missão.

O Governo brasileiro fez ainda gestos de claro conteúdo político para com o Presidente Jean-Bertrand Aristide, ao convidá-lo para participar da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, e das cerimônias de abertura do XXIV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA, em Belém do Pará, em junho de 1994.

O País também acatou as medidas de coerção recomendadas pela OEA, aprovando internamente a legislação que as tornaria obrigatórias em território nacional. Acreditava, contudo, que, em termos de pressões internacionais, o cerco político, econômico e comercial contra o Haiti seria o limite máximo a atingir, já que, conforme a tradicional linha de orientação da diplomacia brasileira, a resolução de uma crise de natureza interna deve ser buscada pela via negociada e em consonância com as normas estabelecidas

pela Carta da OEA e o direito internacional. Medidas de força no gênero de uma intervenção militar ou da imposição de sanções mandatórias estariam excluídas, portanto, do receituário do regime instituído em Santiago[208].

Basicamente, no período em que a questão haitiana foi tratada protagonicamente pela OEA, as principais motivações da política brasileira consistiram em manter a condução do assunto na esfera de competência do foro hemisférico; evitar que a Organização adotasse soluções ilegítimas ou inadequadas juridicamente, como a organização de uma força interamericana de paz ou a imposição de um bloqueio naval; e procurar assegurar que, no âmbito das Nações Unidas, a questão fosse debatida apenas no nível da Assembléia Geral, cujo envolvimento, se inevitável, deveria dar-se unicamente a título de apoio aos esforços regionais.

Sobre esse último ponto, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, foi categórico. Consultado pelo Presidente da Reunião *Ad Hoc* a respeito da proposta feita por Aristide no sentido de que o Conselho Permanente da OEA formalizasse um pedido de apoio às Nações Unidas, o Chanceler brasileiro, em nota de resposta, ressaltou que a resolução a ser adotada no Conselho Permanente deveria refletir o interesse maior da comunidade interamericana de reforçar o papel da OEA como instrumento promotor de uma solução negociada para a crise e recomendou:

> *É necessário que as decisões tomadas no âmbito da OEA reiterem a percepção de que o assunto, ao ser considerado pelas Nações Unidas, sirva para fortalecer a cooperação em bases harmoniosas, que deve existir entre as duas organizações, sem superposição de atribuições*[209].

Um mês mais tarde, quando de visita que realizou ao Secretário-Geral das Nações Unidas, o Chanceler brasileiro voltou a insistir sobre os mesmos pontos, tendo recebido então de Boutros-Ghali a confirmação de que, apesar das pressões já exercidas por alguns países americanos, a Oganização mundial só se envolveria no quadro da crise haitiana como decorrência de pedido específico que partisse da própria OEA.

Foi, portanto, em conformidade com a linha de conduta que adotara desde o início da crise que, em dezembro de 1992, o Brasil se opôs à aprovação da emenda canadense que sugeria a transferência do assunto haitiano para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nas discussões desenvolvidas sobre a matéria no âmbito da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros americanos, foi decisiva a contribuição dada então pela delegação brasileira ao processo de elaboração e aprovação da fórmula alternativa patrocinada pelo Chile, que conferia ao Secretário-Geral da OEA a autoridade de examinar, com o Secretário-Geral da ONU, a "conveniência" de levar a situação do Haiti ao conhecimento do Conselho de Segurança, para fins exclusivos da aplicação universal do embargo comercial.

A montagem do modelo de cooperação OEA-ONU, viabilizada a partir do texto consensualmente aprovado da resolução 4/92, foi também respaldada pelo Brasil, que não poupou declarações de apoio, individuais e no Grupo do Rio, aos trabalhos realizados pelo Enviado Especial das duas Organizações e pelos observadores internacionais da Missão Civil OEA-ONU.

Não foi senão em junho de 1993 que a participação das Nações Unidas no processo passou a ser motivo de inquietação para a diplomacia brasileira. O pedido formal do Presidente Aristide para que o Conselho de Segurança se encarregasse de garantir a observância de um embargo seletivo do comércio (petróleo, derivados, armas e munições) e o conseqüente encaminhamento da questão para aquele órgão levaram ao inevitável redimensionamento da crise haitiana, transferida para o patamar de ameaça à paz e à segurança da região. Ocupando, nesse momento, um dos assentos não permanentes do Conselho, o Brasil mobilizou-se no seio daquele foro para evitar que se firmasse o perigoso precedente do envolvimento do Conselho em situação de crise interna de um país americano. Orientando-se por esse objetivo, o País empenhou-se por assegurar que se inserisse na primeira resolução aprovada pelo Conselho, menção ao caráter de excepcionalidade da crise, se evitasse adotar um bloqueio naval contra o Haiti, conforme o propugnado pelos Estados Unidos e o Grupo dos Amigos, e se introduzissem fórmulas que aproximassem a linha de ação do Conselho das decisões tomadas no nível regional.

Somente quando garantidos esses elementos, a representação brasileira deu seu voto favorável à resolução 841, o primeiro instrumento emanado do Conselho de Segurança sobre a crise do Haiti.

Em outubro de 1993, o Brasil também votou a favor da resolução 873, que reimpôs e fez mandatórias as sanções econômico-comerciais contra os golpistas, e da resolução 875, que instituiu o mecanismo, anteriormente rejeitado, do bloqueio naval. A adesão do Brasil a esse nível mais rigoroso de sanções deveu-se ao fato de que, ao serem aprovadas estas últimas resoluções, já se fazia evidente que a solução negociada do *Acordo da Ilha dos Governadores* não teria condições de implementação. As manifestações dos golpistas contra o desembarque da Missão das Nações Unidas para o Haiti – MINUHA –, a violenta ação das forças paramilitares contra o Governo Malval e as ameaças dirigidas não só aos observadores da Missão Civil Internacional, mas ao próprio Enviado Especial dos Secretários-Gerais da OEA e da ONU, desenhavam um quadro interpretado pelo Governo brasileiro como "de especial gravidade", comportando a adoção pelo Conselho de Segurança de *... remédios igualmente únicos e excepcionais, com o propósito único e exclusivo de assegurar o respeito às sanções relativas a petróleo, derivados e armamentos contidas nas resoluções 841 e 873*[210].

Além disso, no caso do bloqueio naval, a decisão do Conselho foi tomada, desta feita, em resposta a solicitação formal e explícita do Governo legítimo do Haiti que, em carta enviada ao Presidente daquele órgão, solicitara que se adotassem medidas de fortalecimento das disposições contidas na resolução 873. O pedido de Aristide foi o elemento considerado indispensável pelo Brasil para justificar a adoção do bloqueio, o qual não deixava de representar um "mal menor", há que se convir, se comparado ao já não tão improvável recurso à intervenção militar.

A adesão do Brasil às sanções do Conselho de Segurança foi reiterada na Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago do Chile, da qual emanou uma declaração específica sobre a crise haitiana. Por este instrumento, os signatários, além de consignarem sua séria preocupação pelo não cumprimento do *Acordo da Ilha dos Governadores*, manifestaram *... seu mais firme apoio às medidas adotadas sobre a matéria pela Organização das Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos*[211].

Em maio de 1994, o Brasil manteve-se, ainda, vinculado aos esforços internacionais, ao votar em favor da resolução 917, que impôs um embargo total do comércio de mercadorias com o Haiti, no modelo estabelecido pela OEA. As medidas contempladas pela resolução 917 entraram em vigor em território nacional, por decreto presidencial de 22 de junho de 1994[212].

A partir de meados de 1994, no entanto, a idéia da intervenção militar começou a tomar forma mais definida. A nomeação de Émile Jonassaint como "Presidente provisório" no Haiti, em aberto desafio às medidas tomadas pelo Conselho de Segurança, o agravamento das tensões no país caribenho e as crescentes pressões que o Presidente Bill Clinton passou a sofrer no plano interno levaram as autoridades norte-americanas a iniciar sondagens sobre a eventual receptividade dos demais países da região a uma operação militar.

Nesse contexto, esteve em Brasília, em princípios de julho, o Chefe do Departamento de Assuntos Políticos e Militares do Departamento de Estado norte-americano, Thomas McNamara, que manteve entrevista com o então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Roberto Abdenur, a quem apresentou projeto de resolução do Conselho de Segurança que previa a criação de uma força militar multinacional e a ampliação do número de integrantes e mandatos da MINUHA. McNamara recebeu da autoridade brasileira a informação de que o País não favoreceria uma intervenção militar de caráter unilateral no Haiti, mas consideraria sua participação na MINUHA, desde que a ampliação da missão se desse em decorrência de mandato específico do Conselho de Segurança.

Dois meses mais tarde, em setembro, esteve no Brasil o Subsecretário para Assuntos Políticos do Departamento de Estado, Peter Tarnoff, que retomando o assunto com o então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, enfatizou a importância da participação brasileira em uma operação multinacional a ser montada sob a égide da ONU. O Ministro brasileiro comprometeu-se a estudar o assunto, mas adiantou que o projeto norte-americano continha certas dificuldades do ponto de vista brasileiro, no atinente ao relacionamento entre a força multinacional e a MINUHA e aos prazos de permanência no Haiti

de ambas as equipes militares. Defendeu, ademais, o ponto de vista de que a resolução a ser aprovada pelo Conselho de Segurança não deveria incluir referências que pudessem fazer do procedimento adotado no Haiti um precedente estabelecido para justificar futuras ações militares em situações de crise interna de outros países.

À luz do que precede, não é de surpreender que o Brasil se tenha abstido na votação da resolução 940, que autorizou os membros do Conselho, em julho de 1994, a constituírem uma força multinacional e lançarem mão de "todos os meios necessários" para assegurar a implementação do *Acordo da Ilha dos Governadores*. Ao aprovar esta fórmula, o Conselho de Segurança dava seu beneplácito a uma intervenção de caráter, de fato, unilateral, ferindo assim os compromissos de não-intervenção, consagrados pelo Estado brasileiro no artigo 4 de sua Constituição e nas Cartas da OEA e da ONU. Segundo esclareceu o Representante brasileiro junto às Nações Unidas, quando de sua declaração de voto perante o Conselho, as dificuldades que se colocavam para o Brasil se associar a uma decisão do gênero (... "cujos desdobramentos eram imprevisíveis e cujos riscos não poderiam ser subestimados, tanto para a população do Haiti, quanto para a comunidade internacional"), não se deviam, apenas, à tradicional orientação não-intervencionista brasileira. Deviam-se também ao interesse do País, como um dos dois únicos representantes latino-americanos no Conselho de Segurança, de levar em conta as opiniões dos demais países da região, que não haviam formado um consenso sobre a proposta[213].

Ao se refletir um pouco sobre o posicionamento adotado pela diplomacia brasileira nas diferentes etapas do quadro haitiano, um ponto parece merecer consideração mais detida. O Brasil tem sido acusado de adotar uma atitude relutante diante da proposta que vem sendo formulada com crescente intensidade nestes tempos de pós-Guerra Fria, no sentido de multilateralizar certos temas situados, até recentemente, na órbita da jurisdição interna dos Estados, como a democracia, os direitos humanos, o combate ao narcotráfico ou a proteção ao meio ambiente.

Em 1993, em conversa com diplomata brasileiro, destacado funcionário do Departamento de Estado norte-americano emitiu mensagem clara, ao afirmar que ... *a evolução da posição do Brasil,*

em muitos dos chamados temas globais, não se tem refletido sob a forma de ostensiva liderança e ativa participação nos esforços coletivos[214].

Há quem interprete que, em nome de uma política de cunho "revisionista", fundamentada na concepção de que o sistema internacional funciona em favor dos países desenvolvidos, a diplomacia brasileira se orienta predominantemente pela intenção de evitar que as organizações internacionais sejam utilizadas para aumentar a hegemonia dos mais fortes.

Referindo-se, especificamente, à internacionalização do tratamento do tema da democracia, um estudioso norte-americano chegou a aduzir que o Brasil, compondo com o México, Peru e Colômbia um grupo de "não-intervencionistas", só votou em favor dos instrumentos instituídos no seio da OEA pela Assembléia Geral de Santiago, por duas únicas razões: não queria ser visto como inimigo da democracia; e porque o *Compromisso de Santiago* e, sobretudo, a resolução 1080 não comprometiam a OEA com um curso de ação determinado[215].

Outros analistas são ainda mais severos em suas críticas à orientação diplomática do Brasil. Em livro sobre a crise haitiana, o Brasil foi acusado de valer-se de um "diplomacismo carregado de verbalismo retrógrado e inação persistente" que, ao invés de conduzir o País a lutar pelos ideais maiores da humanidade, o fez lançar-se ... *em direção de tempos passados e de um nacionalismo que orienta erradamente o Estado, divorciando-o dos interesses das nações latino-americanas e da democracia*[216].

Os comentários sugerem, como se vê, que a atuação brasileira estaria aferrada a um modelo político ultrapassado. Entende-se, contudo, que as críticas são impróprias. Não se pode desconhecer a evolução da diplomacia brasileira na presente década, período em que o processo interno de consolidação da democracia, de um lado, e as exigências de reordenamento do sistema internacional, de outro, estimularam as lideranças políticas e diplomáticas a atualizar a agenda internacional brasileira.

Um dos exemplos da disposição do País a modificar seu perfil exterior e participar ativamente da edificação de um novo sistema político pós-Guerra Fria diz respeito ao abandono de sua postura francamente defensiva com relação ao tema ambiental. Reticente,

na década de 80, a aceitar quaisquer gêneros de compromissos de cunho multilateral que cerceassem sua soberania na área do meio ambiente (preocupação com a Amazônia), o Brasil assumiu posição protagônica em 1992, sediando, em julho daquele ano, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO/92, o primeiro grande certame realizado pelas Nações Unidas no quadro dos chamados temas globais. Desde então, o País vem respondendo com transparência às expectativas internacionais sobre a matéria, tendo feito aprovar, no plano interno, amplo projeto (Projeto SIVAM), que contempla um sistema de vigilância na Amazônia, voltado não só para preservar áreas indígenas e reprimir a prática de atos ilícitos (como tráfico de drogas e contrabando de riquezas minerais), como também para viabilizar o controle ambiental da região.

No campo dos direitos humanos, a capacidade de adaptação e renovação da condução externa brasileira foi ainda mais marcante. Saindo, em fins dos anos 80, de longo período de reservas com relação ao aspecto da legitimidade de iniciativas multilaterais de controle das violações dos direitos humanos, o Brasil ratificou, em 1989, a *Convenção Internacional contra a Tortura e Outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes,* adotada pela ONU em 1984, e a *Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura,* assinada no mesmo ano de 1989 no seio da OEA. Em 1990, ratificou a *Convenção sobre os Direitos da Criança,* adotada pela ONU em 1989. Aderiu, 1990, ao *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* e ao *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos,* aprovados ambos em 1966 pelas Nações Unidas, os quais estabeleceram para os Estados signatários a obrigatoriedade do cumprimento das medidas contempladas em seu âmbito. Em 1992, ratificou a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos,* conhecida como o *Pacto de São José,* que criara, em 1978, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, com função consultiva e de supervisão sobre matérias relacionadas com as atividades da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O País colaborou ainda ativamente no processo de elaboração e aprovação de duas outras convenções de especial interesse para o tratamento daqueles temas, no seio do sistema interamericano, a saber, a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a*

Mulher e a *Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas,* apondo sua assinatura a ambos os documentos em junho de 1994, quando da realização do XXIV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA, em Belém do Pará.

Como o assinalaria José Augusto Lindgren Alves, em abrangente estudo sobre o tema dos direitos humanos, a atuação do Brasil na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas atravessou três fases distintas nas duas últimas décadas: a primeira, que se estenderia de 1978 a 1984, correspondendo, portanto, ao final do regime militar, caracterizar-se-ia pelas posições conservadoras, mas não obstrucionistas, do Governo brasileiro; a segunda, inserida no período de transição do Governo José Sarney (1985-1990), estaria marcada pelo reconhecimento da legitimidade das iniciativas multilaterais de controle das violações dos direitos humanos; a terceira e atual, seria, então, a da plena compreensão de que os mecanismos internacionais concertados sobre a matéria não configuram atentados ao princípio de não-intervenção[217].

Significativa desse novo ímpeto brasileiro de desenvolver uma política cooperativa no campo dos direitos humanos foi ainda a eficiente participação do Brasil na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. Desse certame, em que coube à delegação brasileira o encargo de presidir a Comissão de Redação, emanou a *Declaração e Programa de Ação de Viena,* adotada consensualmente pelos 171 Estados representados, que reconhece explicitamente a natureza universal dos direitos humanos, definidos, então, como "universais, indivisíveis, interdepen-dentes e inter-relacionados"[218].

Mais do que marcada por uma "inação persistente", como disseram uns, ou pela "falta de participação nos esforços coletivos", como disseram outros, a diplomacia brasileira tem-se caracterizado, portanto, por um ativismo pragmático, posto a serviço do atendimento dos interesses nacionais do País e da busca de decisões eqüânimes e legítimas no plano multilateral.

No concernente ao tema da democracia, a política externa brasileira conduz-se com o comedimento que o tratamento do assunto está a exigir, tendo em vista que, diferentemente dos direitos humanos, a democracia não constitui princípio de direito internacional. Não há até a presente data convenções ou pactos

internacionais que amparem uma atuação da Nações Unidas em nome da defesa daquele regime de Governo. Há, quando muito, compromissos assumidos sobre a matéria no âmbito do sistema interamericano, onde a atuação do País tem sido cooperativa, mas cautelosa e interessada em assegurar os aspectos tanto da legalidade do manejo multilateral do assunto, quanto da legitimidade de eventuais ações coletivas naquele campo.

Ao abster-se no processo de votação da resolução 940 no seio da ONU, o Brasil manteve, portanto, a linha jurisdicista que hoje, mais do que um escudo defensivo, parece ser a mais adequada em um mundo que enfrenta grandes transformações. Quanto ao tema da democracia, entende-se que a diplomacia brasileira deva continuar a seguir a mesma orientação ponderada que sempre marcou seu desempenho internacional e a desempenhar esforços para manter o tratamento da questão no âmbito regional. Com o entendimento implícito já alcançado no seio da Organização interamericana de que decisões sobre a matéria só serão tomadas em bases de consenso, a OEA é, por excelência, a organização que poderá defender, com legalidade e legitimidade, os interesses maiores do Brasil e dos demais países americanos nessa área.

NOTAS

[206] Discurso pronunciado pelo então Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, quando da abertura da XLIX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, setembro de 1994.

[207] Intervenção do Chefe da delegação brasileira, Embaixador Marcos Azambuja, quando da primeira sessão da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores. Arquivos da Missão do Brasil junto à OEA.

[208] Em 22 de maio de 1992, foi publicado no Diário Oficial decreto presidencial, que determinou: *Ficam as autoridades brasileiras obrigadas, no âmbito de suas respectivas atribuições, ao cumprimento do disposto nas Resoluções MRE/Res. 1/91, MRE/Res. 2/91 e MRE/Res. 3/92, adotadas pelas Reuniões Ad Hoc de Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos, respectivamente em 3 e 8 de outubro de 1991 e 17 de maio de 1992, apensas ao presente decreto.*

[209] Arquivo do Itamaraty.

[210] Intervenção do Representante Permanente do Brasil junto à OEA, Embaixador Bernardo Pericás, por ocasião da sessão extraordinária do Conselho Permanente, em 18 de outubro de 1993. Arquivos da Missão do Brasil junto à OEA.

[211] *Declaração sobre o Haiti*, Grupo do Rio, Santiago do Chile, 15-16 de outubro de 1993, in Grupo do Rio – 1994, FUNAG, 1994, p. 107.

[213]Decreto 971, publicado no Diário Oficial, em 22 de junho de 1994.

[215]Declaração de voto brasileira, proferida pelo Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Ronaldo Sardenberg, quando da aprovação da resolução 940 do Conselho de Segurança, 31 de julho de 1994, Informação à imprensa, Secretaria de Imprensa, Ministério das Relações Exteriores.

[214]Arquivos do Itamaraty.

[215]Richard J.Bloomfield, *"Advancing Democracy and Human Rights in the Americas"*, in *"Advancing Democracy and Human Rights in the Americas* – What Role for the OAS?", pp. 18 e 19.

[216]Ricardo Seitenfus, in Haiti – A Soberania dos Ditadores, cap. "Novo Paradigma para o Mundo, p. 122.

[217]Vide: J.A. Lindgren Alves, Os Direitos Humanos Como Tema Global, Editora Perspectiva, 1994, p. 92.

[218]*Declaração e Programa de Ação de Viena*, adotada por ocasião da II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, 25 de junho de 1993. Arquivo do Itamaraty.

"Ação coletiva resulta da aplicação de tratados livremente concertados e aceitos pelos Estados, no benefício de seus próprios interesses particulares e dos interesses gerais da comunidade internacional da qual fazem parte. Intervenção significa desrespeito dos direitos fundamentais do Estado que a sofre. Ação coletiva tem como objetivo restaurar um direito violado, (...) reparar uma ofensa cometida contra uma organização internacional, seja em relação à própria organização, pela violação das obrigações multilaterais vigentes, seja em relação a um ou mais Estados, que colocaram a defesa de seus direitos em mãos da organização. Intervenção (...) é o resultado de uma ação arbitrária, em favor de certos interesses do Estado ou Estados interventores. Ação coletiva serve para defender todos os membros de uma organização. Intervenção vai além da competência do Estado que a ela recorre e o leva a introduzir-se no campo de jurisdições alheias. Ação coletiva é exercida no quadro das competências que os próprios Estados conferem a uma organização internacional".

Comitê Jurídico Interamericano,
Recomendações e Relatórios[219].

Capítulo 9

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

O MOMENTO INTERNACIONAL E A DEMOCRACIA

Até muito pouco tempo atrás, quando as relações internacionais se moviam sob o signo da Guerra Fria, seria impensável que uma organização de representação regional como a OEA, alicerçada em princípios tão caros à comunidade interamericana, como o direito à soberania e à livre determinação ou a norma de não-intervenção, assumisse um papel em defesa da democracia, que a levaria necessariamente a envolver-se nos assuntos internos de um Estado membro.

Menos ainda se cogitaria da hipótese de que Nações Unidas (e sobretudo o Conselho de Segurança) tivessem ativa e decisiva participação em uma situação que não se originara de um conflito armado, não dera margem à invocação do argumento de legítima defesa, mas decorrera, essencialmente, da queda de um Governo democraticamente eleito.

No entanto, os tempos mudaram. A antiga *rationale* da Guerra Fria está ultrapassada e os atores internacionais, ainda sob os efeitos dos acontecimentos dos últimos anos, buscam definir novas bases que regulem o exercício da convivência entre as nações.

Recentemente, representando o Governo argentino em um certame internacional, Dante Caputo manifestou sua opinião de que o fracasso da ideologia comunista e o conseqüente desmoronamento do império soviético deixaram o mundo ocidental sem identidade e objetivos definidos. Na concepção do

ex-Ministro argentino, a polaridade entre os Estados Unidos e a União Soviética durante a Guerra Fria demarcou uma linha divisória nítida entre as noções de "bem" e "mal", vistos, respectivamente, pela ótica ocidental, como o capitalismo e o comunismo. Com o desaparecimento, contudo, do "pólo negativo", o correspondente "positivo" teria perdido seus antigos parâmetros, fazendo surgir a necessidade de que, num cenário agora multipolar, novos valores, princípios e ideais sejam identificados como fontes de inspiração para a comunidade internacional[220].

Ainda que um tanto dramatizada, a interpretação de Caputo convida a refletir sobre um dos principais aspectos do momento atual: vive-se sob um signo de transição. Passado o período de euforia inicial que levou alguns a alardearem, precipitadamente, o estabelecimento de uma "nova ordem internacional", tornou-se evidente que as bruscas transformações ocorridas no cenário mundial com o desmantelamento do mundo comunista, se por um lado geraram um clima de distensão, por outro lançaram o provocante desafio da busca de um novo equilíbrio para o sistema internacional.

No que especificamente diz respeito a democracia representativa, parece querer formar-se um consenso global quanto ao caráter de universalidade do tema. Analistas políticos e estudiosos do direito internacional passaram a defender a necessidade de que sejam concertadas normas multilaterais para a regulamentação da matéria. Sustentam alguns que a democracia alcançou o *status* de um "direito dos povos" e, como tal, criou a contrapartida de um dever de proteção internacional. Outros ressaltam que o tema se transformou em objeto de preocupação global e, penetrando na área das relações internacionais, instituiu uma "camada supranacional de legitimidade", a qual definem como a nova competência dos organismos internacionais de validar os regimes políticos de seus Estados membros. Há, ainda, quem considere que a oportunidade de se dar um passo importante em direção à "democracia constitucional universal" está presente no atual estágio da convivência entre as nações, fazendo surgir para a comunidade internacional a obrigação de proteger o direito das nações a regimes livres de governo, mediante uma "cláusula de garantia internacional"[221].

Embora inspiradas em valores elevados, as teses em favor da universalização da democracia não vêm isentas de riscos conhecidos. Propõem a institucionalização de cláusulas e mecanismos transnacionais, que trazem implícita a reavaliação dos limites do princípio de não-intervenção, principal garante dos direitos de igualdade jurídica, soberania e independência política dos Estados.

Consagrado de forma pioneira pelo sistema interamericano em 1933, no âmbito da *Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados,* o princípio emergiu para a Carta da OEA, em 1948, estabelecendo para os Estados americanos a obrigatoriedade de se absterem de intervir, direta ou indiretamente, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro Estado, fosse pela força armada, fosse sob qualquer outra forma de interferência ou de tendência atentatória à personalidade do Estado e dos elementos políticos econômicos e culturais que o constituem[222].

A única possibilidade de intervenção contemplada na Carta da OEA encontra-se no quadro da defesa da paz e da segurança da região, contexto em que a ação coletiva, se tomada de acordo com os tratados vigentes, não agride o princípio instituído[223].

No âmbito da Carta da ONU, a norma de não-intervenção foi igualmente consagrada, rezando a respeito o artigo 2, parágrafo 7, daquele instrumento:

> *Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição doméstica de qualquer Estado, ou obrigará os membros* (da Organização) *a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII*[224].

O parágrafo 4 do mesmo artigo proíbe, ademais, os membros das Nações Unidas a utilizarem-se da ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial e a independência política de qualquer Estado, ou, ainda, de atuarem de qualquer outra forma inconsistente com os propósitos da Organização.

Vê-se, portanto, que a única abertura contemplada nos planos regional e internacional para ações unilaterais ou multilaterais de força se situa na área da defesa da paz e da segurança internacionais,

matéria que, pertence, por excelência, ao campo de competência do Conselho de Segurança das Nações Unidas[225].

As bruscas mudanças ocorridas na arena internacional com o fim da Guerra Fria, trouxeram consigo, entretanto, a tendência da "universalização" de valores tidos como internacionalmente consagrados, como a democracia e os direitos humanos, apontados agora como "temas globais". Na ótica de alguns, tais propostas escondem novo ímpeto intervencionista das potências desenvolvidas (ou, mais particularmente dos Estados Unidos, como única superpotência) as quais, liberadas das inibições da Guerra Fria, estariam procurando impor aos países menores certas disciplinas de comportamento compatíveis com seus próprios interesses. Outros preferem acreditar que o momento de vencer o "tribalismo" de um mundo formado por Estados-Nações é chegado e que *... os interesses políticos nacionais não devem prevalecer sobre as noções que unem os seres humanos*[226].

Seja como for, o motivo maior de preocupação nesta fase de reajustes nas relações internacionais é o de que as tendências da emergência dos chamados temas globais para a órbita da ONU se fazem sentir num momento em que se assiste ao que chegou a ser qualificado de "ressureição do Conselho de Segurança"[227].

Antes praticamente paralisado em razão do clima de confrontação e disputa de poder entre dois de seus membros permanentes (os Estados Unidos e a então União Soviética), o Conselho de Segurança aprovou, somente nos quatro primeiros anos da década de 90, mais de vinte missões de paz com componentes militares. Algumas dessas operações foram feitas em nome de um direito humanitário, na linha do debate levantado ainda nos anos 80 pelo Governo francês, que propugnava a existência de um "direito de ingerência" internacional em situações desesperadoras e moralmente inaceitáveis de sofrimento para um grupo de pessoas[228].

Em inícios de 1992, possivelmente já sob a inspiração da nova ótica humanitária, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 688, mediante a qual, invocando sua autoridade sob o capítulo VII da Carta da ONU, pôs-se em defesa da população dos curdos (segmento da população iraquiana), que vinha sendo objeto de uma política repressiva, por parte do Governo de Saddam

Hussein. No âmbito do citado instrumento, o Governo iraquiano foi instado a autorizar o acesso de organizações humanitárias internacionais no Iraque e garantir as necessárias instalações para que as referidas organizações humanitárias cumprissem sua missão. Com base na resolução 688, aprovada por dez votos, com as abstenções da China e da Índia e os votos contrários de Cuba, Iémen e Zimbabue, organizou-se a missão *Provide Comfort* que, integrada por uma força de coalizão da qual participaram militares franceses, ingleses e norte-americanos, foi enviada ao Iraque sem qualquer manifestação do assentimento do Governo de Saddam Hussein, para estabelecer santuários seguros para a minoria étnica dos curdos[229].

O instrumento do Conselho de Segurança abriu precedente sério. Pela primeira vez, sem o consentimento do país envolvido, o Conselho de Segurança se introduzia em uma questão de conteúdo doméstico, no nome da proteção de nacionais daquele país. As decisões tomadas pelas Nações Unidas contaram, porém, com o respaldo das grandes potências. Na ocasião, o próprio Secretário-Geral das Nações Unidas, Javier Pérez de Cuellar, assim se manifestou:

> *Testemunhamos o que provavelmente é uma mudança irresistível de atitudes políticas, com relação à crença de que a defesa dos oprimidos, em nome da moralidade, deve prevalecer sobre fronteiras e documentos legais*[230].

Ainda no mesmo ano de 1992, em princípio amparado por pedido do que havia restado do Governo da Somália após meses de conflitos entre clãs rivais, o Conselho de Segurança autorizou uma operação das Nações Unidas – UNOSOM –, para prestar assistência humanitária e fornecer alimentos ao povo desprovido e faminto daquele país. A missão não encontrou condições de segurança para cumprir seu mandato. Foi submetida a roubos, extorsões e ameaças. Como decorrência, o Conselho de Segurança aprovou nova resolução sobre a crise somali, pela qual, sob o argumento de que as repercussões externas do conflito configuravam ameaça à paz e à segurança da região, autorizou explicitamente uma ação militar, a operação *Restore Hope,* para dar

proteção ao grupo humanitário. Desta feita, a decisão do Conselho foi tomada, sem a base de pedido ou consentimento do Governo somali, já por essas horas inexistente[231].

Também na antiga Iugoslávia, razões humanitárias desempenharam importante papel na resposta internacional. Com o agravamento das tensões e conflitos na região, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 753, em fevereiro de 1992, e, com a autorização inicial da Bósnia, Croácia e Macedônia, enviou uma força de paz, a UNPROFOR, para estabelecer santuários das Nações Unidas na região da Croácia. A missão acabou por se envolver politicamente na complexa questão iugoslava, sem lograr contribuir para uma solução do problema[232].

Nos três casos acima referidos, o Conselho de Segurança atuou em situações cujos componentes internos revelavam-se mais importantes do que as facetas internacionais. Sem outras bases legais que o amparassem, definiu as três situações de acordo com o modelo tradicional da ameaça à paz e à segurança e penetrou em campos relacionados com a política interna dos Estados, sem ter chegado propriamente a contribuir para resolver de maneira decisiva as crises humanitárias onde as soluções militares foram aplicadas.

A perspectiva, portanto, de elevar um tema como a democracia representativa para o nível das Nações Unidas é pouco atraente. A Organização mundial se vê assoberbada pela proliferação de conflitos armados em diversas partes do planeta, não demonstrando estar devidamente aparelhada para atender, com rapidez e eficácia, a situações que se enquadrem, de fato, no escopo de sua missão de defender a paz e a segurança internacionais. Ademais, falta-lhe amparo jurídico para envolver-se em questões relacionadas com a defesa da democracia. O tema nunca chegou a merecer, no passado, uma detida atenção do foro internacional. Criada numa conjuntura ainda traumatizada de pós-guerra, a ONU atuou, no período da Guerra Fria, como um instrumento de acomodação entre duas superpotências, uma das quais declaradamente totalitária. A democratização de seus membros não fazia parte de sua agenda de trabalhos, bastando lembrar que a palavra democracia não foi incluída em sua Carta constitutiva. Até muito recentemente, as tênues bases jurídicas sobre as quais repousavam os posicionamentos assumidos e declarações

formuladas pelas Nações Unidas em favor daquele regime estavam na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e na *Convenção Internacional dos Direitos Políticos e Civis,* que reconhecem o direito das pessoas de participarem do Governo de seus países por meio de representantes livremente escolhidos.

Foi somente em meados de 1993, no contexto da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, que as Nações Unidas formularam uma declaração mais explícita sobre a questão. Na *Declaração e Programa de Ação de Viena,* emanada daquele certame, os países membros da ONU, além de definirem como interdependentes os conceitos de democracia, desenvolvimento e respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, referiram-se a uma missão da comunidade internacional de ... *apoiar o fortalecimento e a promoção da democracia e o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro*[233].

Vale considerar, ademais, que, pelo menos em sua atual conjuntura, a ONU não parece ser o receptáculo natural de competências no campo da democracia. Seus 186 membros, na grande maioria, não desejam expor-se numa área tão intimamente ligada a suas políticas internas e dar poder a uma organização que reúne países tão diversos e dispõe de um órgão restrito como o Conselho de Segurança, cujo campo de atuação não desejam ver ampliado para além dos limites da defesa da paz ou a segurança internacionais.

Conclui-se, pois, que é no plano regional que o postulado da "multilateralização" da democracia pode oferecer resultados mais condizentes com os interesses legítimos dos Estados, como se pode depreender da experiência vivida no âmbito interamericano e das recentes iniciativas que vêm sendo tomadas pela Conferência de Segurança e Cooperação na Europa – CSCE, onde os países europeus já declararam expressamente seu compromisso de construir, consolidar e fortalecer a democracia[234].

O número mais reduzido de membros das organizações de representação regional e as afinidades políticas e culturais que os aproximam asseguram condições mínimas para a tomada de decisões consensuais sobre a matéria. Por outro lado, erigidos sobre uma estrutura organizacional democrática, em que todos Estados,

independentemente de sua expressão política ou poderio econômico-militar, gozam de um tratamento eqüitativo, os organismos regionais funcionam como canais mais autênticos da expressão da vontade coletiva. E é em sua capacidade de servir como um repositório do interesse e da vontade comuns, que tais organismos encontrarão sua própria legitimidade, da qual dependerá, em última análise, a autoridade para se manifestarem sobre assuntos da jurisdição interna de seus membros.

Nesse momento de moldagem da "nova ordem internacional", os esforços no sentido de fazer emergir a democracia para a esfera do multilateralismo colocam provocante desafio para a comunidade das nações, chamada a conciliar a histórica inclinação intervencionista dos países maiores, com a tradicional posição não-intervencionista dos países menos influentes. As incógnitas são muitas. Pleitos como um eventual "direito de ingerência" em nome do combate ao tráfico de drogas ou da proteção do meio-ambiente podem também amanhã pretender justificar uma política internacional excessivamente intrusiva. O aconselhável neste momento de bruscas mudanças seria, portanto, que os países em desenvolvimento de maior expressão como o Brasil mantenham uma política independente sem alinhamentos precipitados e procurem conduzir-se internacionalmente com pragmatismo e equilíbrio, em prol do atendimento de interesses autenticamente gerais.

NOTAS

[219] Comitê Jurídico Interamericano, Documentos Oficiais, vol. 1 – 1965-1966, Rio de Janeiro, 1970, p.125, apud. Hugo Caminos, in "*Humanitarian Intervention and the Inter-American System*", p. 22. Tradução livre do espanhol pela autora do presente trabalho.

[220] Dante Caputo participou do Seminário "Uma Agenda Social para a América Latina no Século XXI", organizado pela Comissão Sul-Americana para a Democracia, com o apoio da Fundação Alexandre de Gusmão. O certame realizou-se em Brasília, no Ministério das Relações Exteriores, em novembro de 1995.

[221] Vide: Thomas M. Frank, "*The Emerging Right to Democratic Governance*", p.46; Claudio Grossman, palestra sobre o tema "*The Convergence of International and National Law: Rethinking the Legal System*", promovida pela *American Society of International Law*, 86º Encontro Anual, 1º a 4 de Abril de 1992, Washington; Morton H. Halperin, "*Guaranteeing Democracy*", *Foreign Policy*, volume 91, p. 105, e o mesmo analista em artigo elaborado com Kristen Lomasney, "*Toward a Global Guarantee Clause*", Journal of Democracy, nº 3, volume 4, p. 60.

[222] Vide: Art. 15, capítulo III, Direitos e Deveres Fundamentais dos Estados,Carta da Organização dos Estados Americanos, Assinada na IX Conferência Internacional Americana, Bogotá, 30 de março de 1948, OEA/Documentos Oficiais, OEA/Ser. A/2, português, p.5. O artigo foi mantido nas Cartas reformadas pelo *Protocolo de Buenos Aires*, em 1967, e pelo *Protocolo de Cartagena*, em 1985, porém com nova numeração.

[223] Vide: Art. 19, Idem, ib.

[224] Vide: Art. 2, parágrafo 7, Carta da ONU.

[225] O artigo 24, páragrafo 1, da Carta da ONU confere ao Conselho de Segurança "a principal responsabilidade" na manutenção da paz e da segurança internacionais.

[226] *Vide, respectivamente:* Luiz A Souto Maior, *"Ingerência: Desafios de um Discurso Cambiante", Revista Brasileira de Política Internacional, nº 2, vol. 36, 1993, pp. 120-127; e* Philipe Garrigue, *"Intervention-Sanctions and 'Droit d'Ingérence' in International Humanitarian Law"*, International Journal, *p.686.*

[227] Vide: Robert H Jackson, *"Armed Humanitarianism", International Journal*, nr 4, vol. 48, 1993, p. 588 e Robert Pastor, *"Forward to the Beginning: Widening the Scope for Global Collective Action"*, idem, ib., p. 641.

[228] Os debates em torno de um "direito de ingerência" se originaram de um movimento desencadeado ainda em fins dos anos 70 pelas organizações não-governamentais de assistência humanitária, como a Cruz Vermelha Internacional. Segundo propugnavam tais organizações, haveria um "dever de ingerência" internacional nos assuntos internos dos países, em situações de extrema opressão ou sofrimento humano. A proposta sugeria a flexibilização do princípio de soberania, em prol do reconhecimento de uma obrigação de se dar assistência humanitária em situações moralmente inaceitáveis. Em meados de 80, o debate ascendeu ao nível das Nações Unidas, com a roupagem de um "direito de ingerência", noção que, afastando o caráter de obrigatoriedade da ação internacional, dava as Nações Unidas a liberdade de decidir, numa base de avaliação caso a caso. *Vide:* Philippe Garrigue, *"Intervention-Sanctions and 'Droit d'Ingérence' in International Humanitarian Law"*, International Journal, *nº 4, vol. 48, 1993 pp. 669-686;* Yves Sandoz, *"'Droit' or 'Devoir d'Ingérence' and the Right to Assistance: the Issues Involved"*, The Review – International Commission of Jurists, *nº 49, dezembro de 1992, pp. 12-23; e* Adam Roberts, *"Humanitarian War: Military Intervention an Human Rights"*, International Affairs, nº 3, vol. 69, julho de 1993, pp. 429-449.

[229] Resolução 688, Conselho de Segurança, 5 de abril de 1991. Vide: Adam Roberts, in op. cit., p. 436.

[230] Discurso pronunciado pelo Secretário-Geral da ONU na Universidade de Bordeaux, 24 de abril de 1991, citado em Richard N. Gardner, *"International Law and the Use of Force", International Institute for Strategic Studies – "New Dimensions In International Security"*, Adelphy Paper 266, London, IISS, 1991/1992, p. 68, apud Adam Roberts, in op.cit,. p. 437.

[231] O assunto é tratado por Robert Adams, in op. cit., p. 439.

[232] Resolução 743, 21 de fevereiro de 1992 do Conselho de Segurança. Cria-se a UNPROFOR, que seria enviada à Croácia. O assunto é tratado por Robert Adams, in op.cit., p. 442.

[233] Respectivamente, artigos 21 e 25 dos dois primeiros instrumentos indicados e artigo 8 da *Declaração e Programa de Ação de Viena*.

[234] Na *Carta de Moscou*, os países membros da CSCE declararam que os assuntos relacionados com direitos humanos, liberdades fundamentais, democracia e o império da lei são de interesse global, constituindo-se, portanto, em matéria de direta e legítima preocupação de todos os Estados membros da CSCE, 30 ILM 1670 (1991), *Carta de Moscou*, Conferência sobre a Dimensão Humana, 3 de outubro de 1991, preâmbulo. Na *Carta de Paris*, os países europeus foram além, ao declararem expressamente seu compromisso de ... *construir, consolidar e fortalecer a democracia como o único sistema de governo para nossas nações*, Reunião de Paris para uma Nova Europa, 21 de novembro de 1991, preâmbulo.

"Em fevereiro de 1991, no dia em que tomei posse como Presidente, expressei meu desejo de que nenhuma gota de sangue a mais fosse derramada no Haiti. Hoje, formulo novamente o voto de que a paz e a reconciliação floresçam com a restauração da democracia."

Jean-Bertrand Aristide, Presidente do Haiti, 1994[235].

CONCLUSÕES

A OEA E A DEFESA DA DEMOCRACIA HAITIANA

1. O Ineditismo da Resposta Internacional

Apesar de suas repercussões externas, traduzidas pela dramática questão do fluxo sempre crescente dos *boat people* haitianos, a crise deflagrada no Haiti com a destituição do Presidente Jean-Bertrand Aristide foi um acontecimento de conteúdo essencialmente interno.

Em termos reais, o Haiti não cometeu nenhuma agressão contra a inviolabilidade, a integridade do território, a soberania ou a independência de qualquer outro Estado. Se o houvesse feito, o quadro teria sido de início caracterizado como uma ameaça à paz e à segurança da região e levado a OEA a seguir um dos dois caminhos possíveis: invocar sua Carta e atuar como mediadora imparcial, na busca de uma solução pacífica entre as partes conflitantes ou acionar o TIAR, se configurada situação que justificasse o argumento da legítima defesa coletiva do hemisfério.

Não foi este o caso. Se houve uma violência cometida esta não foi perpetrada fora das fronteiras do país, mas internamente, contra as instituições democráticas nacionais, o princípio da soberania popular, os direitos humanos e, em última análise, a própria nação haitiana.

Até recentemente, uma situação de crise com tais características não seria objeto das deliberações e, menos ainda, da atuação das organizações internacionais, destituídas de poder supranacional para agir em assuntos da jurisdição interna de seus Estados membros.

Não foi senão em fins da década de 70, quando os países americanos, não mais aceitando os abusos da ditadura de Anastasio

Somoza na Nicarágua, aprovaram na OEA uma resolução pela qual condenaram com firmeza o Governo somozista e apontaram as soluções políticas que consideravam legítimas para o povo nicaraguense, que se daria a um foro de caráter multilateral certo nível de autoridade para pronunciar-se tão claramente sobre uma situação de conteúdo doméstico[236].

Em 1985, ainda na esfera do sistema interamericano, uma nova e importante barreira seria rompida, quando os Estados membros da OEA, ao aprovarem o *Protocolo de Cartagena das Índias,* confiaram à Organização a incumbência de agir nas áreas da promoção e consolidação da democracia representativa no hemisfério. De acordo com as disposições de Cartagena, no entanto, o cumprimento do encargo deveria dar-se em harmonia com o princípio de não-intervenção, o que significava que somente em resposta a um pedido expressamente formulado por um Governo americano ou, pelo menos, com o assentimento daquele Governo, a ação multilateral em favor da democracia estaria investida de legitimidade.

Até os anos 90, portanto, de acordo com as normas de direito internacional vigentes, ações coletivas que não estivessem estritamente vinculadas com a missão das organizações internacionais de defender a paz e a segurança internacionais não encontravam respaldo no arcabouço jurídico do sistema internacional.

Assim sendo, não parece descabido supor que, se a crise deflagrada no país caribenho em setembro de 1991 houvesse ocorrido em alguma data anterior ao XXI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA, a resposta internacional tivesse sido outra. Movidas pelo espírito democratizante que já em 1991 animava as relações internacionais, a OEA e a ONU possivelmente teriam condenado o movimento militar em termos firmes, sem ir além, contudo, das admoestações retóricas. Muitos casos houve de quebra da institucionalidade democrática no passado, sem que a comunidade das nações tivesse oferecido outras modalidades de resposta, que não a de aceitar passivamente o acontecimento e conviver com a situação provocada pelo ato de força.

Se fosse esse o gênero de resposta internacional, o provável seria que as forças antidemocráticas no Haiti, ansiosas por

reconquistarem as simpatias internacionais, se colocassem sob o manto protetor da Constituição haitiana e, com base nas disposições do artigo 149 daquele instrumento, fizessem nomear um Presidente provisório até a realização de novas eleições presidenciais. Em poucos meses, o assunto estaria esquecido, o novo "Presidente constitucional" passaria a gozar da aceitação dos demais membros da comunidade internacional e o país (com o provável endosso dos Estados Unidos, que se teriam livrado de um Chefe de Estado incômodo em um dos países de seu *backyard)* voltaria à família dos Estados democráticos do hemisfério americano.

O golpe militar ocorreu, porém, em setembro de 1991, três meses após a Assembléia Geral da OEA haver adotado os chamados mecanismos de defesa da democracia do sistema interamericano. Pela resolução 1080, aprovada então pela unanimidade de seus Estados membros, o foro hemisférico foi autorizado a ir além dos limites estabelecidos pelo *Protocolo de Cartagena* e agir em casos que configurassem a "interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um Governo democraticamente eleito" em um país americano. A resolução determinava que, em tais circunstâncias, o Secretário-Geral deveria convocar o Conselho Permanente da OEA, o qual decidiria sobre a necessidade de uma reunião de nível ministerial para "analisar coletivamente" os fatos e "adotar as decisões apropriadas, de conformidade com a Carta e com o Direito Internacional". Credenciava a Organização interamericana a agir em defesa da democracia e a envolver-se diretamente numa situação de crise fora do domínio da defesa da paz e da segurança da região.

A destituição do Presidente haitiano em setembro de 1991 apresentou um caso inequívoco de "interrupção abrupta do legítimo exercício do poder por um Governo democraticamente eleito". Não ofereceu espaço para diferentes interpretações. Enquadrou-se nas situações previstas pela resolução 1080, não deixando outra opção para a OEA, que não a de exercer as novas competências que lhe foram outorgadas em nome da democracia representativa. Como resultado, os mecanismos de Santiago foram acionados, a comunidade interamericana formulou sua inédita exigência de reconduzir o Presidente destituído ao exercício de suas funções e os acontecimentos tomaram o rumo que se conhece, com a conseqüente internacionalização de uma crise de política interna.

A emergência da questão interna haitiana para o nível multilateral foi, portanto, um processo desencadeado de forma pioneira pela OEA, o foro regional, de que faz parte o Haiti, que se achava, à ocasião do golpe, munido de um "mandato" definido para atuar no gênero de situação que se apresentava. A reação de vanguarda da Organização, embora favorecida pelo clima democratizante dos anos 90, não se explica apenas em termos de pós-Guerra Fria. Não foi uma implementação precipitada das teses já defendidas em favor da universalização dos chamados temas globais, mas, antes, a culminação natural de um longo e cauteloso trabalho desenvolvido pelos países americanos no exercício de sua convivência multilateral (com a participação e os votos, inclusive, do Governo haitiano), no sentido de fazer da instituição regional que os representa um organismo atuante na defesa dos regimes democráticos da região.

2. *Democracia: Singularidade do Sistema Interamericano*

A multilateralização do tema da democracia sempre foi uma das metas perseguidas pelo sistema interamericano.

Ainda nos anos 30, os países membros do sistema consagraram o chamado ideal democrático que, embora servindo predominantemente como embasamento para a política de segurança hemisférica, emergiu para a Carta da OEA, em 1948, sob a forma de um princípio, com base na declaração de que a solidariedade dos Estados Americanos e os altos fins que ela visa requerem a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa.

Ao longo da evolução político-jurídica da instituição interamericana, seus países membros, apoiados pelo princípio estabelecido em 1948, desenvolveram uma doutrina democrática regional que, embora predominantemente identificada com o anticomunismo no período da Guerra Fria (e aplicada, portanto, sem a imparcialidade que a abordagem do tema estava a demandar), manteve-se viva, ganhando contornos mais coerentes em 1985, com a aprovação do *Protocolo de Cartagena das Índias*. Este instrumento daria poder de ação à OEA em favor da democracia representativa, tida então como "condição indispensável" para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região.

Nos anos 90, beneficiados com a evolução do processo de democratização de suas próprias instituições políticas e certamente influenciados pelas propostas liberalizantes do pós-Guerra Fria, os Estados membros da OEA foram além. Aprovaram, em 1990, a *Declaração de Assunção,* que consignou o entendimento dos países americanos de que a democracia deve inspirar também as novas formas de relação na sociedade internacional e a concertação e compreensão da interdependência das nações. Em 1991, aprovaram ainda os mecanismos de Santiago que, partindo da premissa de que a ruptura do processo institucional em um país americano afetaria a região como um todo, encontravam respaldo no postulado da solidariedade hemisférica, fator maior de inspiração da iniciativa panamericanista.

Em todo esse processo, a OEA distinguiu-se dos demais foros de representação governamental, que não se ocuparam, com o mesmo grau de intensidade, do tema da democracia. Basta ver que em nenhuma outra organização se chegou a estabelecer como condição para a convivência multilateral que seus Estados membros estivessem organizados politicamente sob a modalidade do regime democrático de governo. No caso da ONU, a única exigência formulada é a de que os países que a ela se associem sejam amantes da paz e aceitem as obrigações contidas na Carta da Organização[237].

Sendo um elemento singular do sistema interamericano, o exercício da democracia representativa como base para a convivência solidária dos Estados não constitui princípio de direito internacional, o que exclui, portanto, a possibilidade da invocação do argumento, fora do contexto da Carta da OEA ou dos intrumentos pertinentes do sistema interamericano. Como bem o colocou o Embaixador Baena Soares, em carta que enviou ao Secretário-Geral das Nações Unidas:

> *A Comunidade das nações americanas, reunida na OEA, tem características próprias, sendo uma das principais a que se refere à promoção e consolidação da democracia. Isso se refletiu nos instrumentos jurídicos regionais e é, em minha opinião, um dos mais valiosos aportes feitos pela região ao desenvolvimento do direito internacional, o que não implica, naturalmente, em pretender que estas singularidades sejam universalmente aplicáveis*[238].

À luz dessas considerações e com base na interpretação de que a crise haitiana foi um acontecimento de natureza eminentemente interna, é lícito afirmar que, ao envolver-se diretamente na crise haitiana, a OEA o fez, diferentemente das Nações Unidas, apoiada em bases jurídicas claramente definidas, que responde-riam pelo aspecto da legalidade de sua atuação em nome da democracia representativa.

Ademais, a ação empreendida pela OEA no Haiti a partir das disposições da Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores não só foi condizente com a vocação democrática, a tradição e os fundamentos jurídicos do sistema regional americano, como também esteve investida de plena legitimidade, já que decorrente de decisões tomadas (e no caso unanimemente) a partir do livre exercício da vontade soberana dos países americanos.

No âmbito da OEA, a crise haitiana pôde ser enfocada em suas devidas dimensões, como uma crise de caráter interno, provocada pela ruptura da ordem institucional, sem a necessidade de seu enquadramento na categoria da ameaça à paz e à segurança internacionais para justificar o envolvimento multilateral.

3. Postura Autoritária: um Erro Inicial

O golpe militar no Haiti foi o primeiro teste que se apresentou para o *Compromisso de Santiago* e a resolução 1080.

Ocorreu em um momento em que alguns países americanos, ainda sob os efeitos da euforia com a redemocratização, acreditavam que o peso político de uma manifestação uníssona do hemisfério em defesa da democracia seria elemento suficiente para levar os autores de um golpe de Estado a retroceder. Pelas pressões das delegações daqueles países, aprovou-se uma resolução que não se limitaria a reclamar a restauração da ordem institucional, como o desejavam os países que advogavam uma conduta mais prudente no contexto, como o Brasil, Colômbia, México e Peru. O instrumento foi além. "Personalizou" a democracia haitiana, identificando-a com Jean-Bertrand Aristide, e exigiu a "imediata" recondução do Presidente destituído ao exercício de suas funções.

O projeto, além de inédito, era ambicioso. Pretendia que as lideranças militares haitianas, conhecidas por seu exacerbado

orgulho nacionalista, sua aversão às propostas de democratização e seu perverso autoritarismo em estilo duvalierista, obedecessem a determinações internacionais, que tinham como ponto de partida a reinstalação de um Governo que haviam destituído.

Acusando a Organização regional de haver fracassado em sua missão no Haiti, Robert Pastor afirma que o problema da OEA foi ter feito a proposta errada:

> ... *Propôs-se a julgar o golpe,* – diria o analista – *em lugar de fazer o necessário para restaurar a democracia. Como não conseguiu vincular diplomacia com uma ameaça de força merecedora de crédito, agravou a situação do Haiti, em vez de alcançar seu objetivo*[239].

A crítica peca por retirar os créditos da OEA pelos trabalhos que a instituição realizou. Não fossem a persistência da Organização em dramatizar a situação haitiana, mantendo-a viva na agenda internacional, e sua obstinada determinação de procurar possíveis soluções para o problema político-institucional do país caribenho, é provável que o desfecho a que se chegou fosse menos benéfico para a causa da democracia. No entanto, a crítica de Pastor faz-se oportuna, quando se focaliza o momento inicial da resposta hemisférica. Levada a adotar, pela reação mais apaixonada de alguns de seus membros, uma postura autoritária (e mesmo triunfalista) em relação aos usurpadores do poder, a OEA enveredou por um caminho de confrontação com os golpistas, para o qual não estava preparada. A linguagem das "exigências" era incompatível com a carência de meios para fazê-las respeitar. Além disso, no clima de ódios mútuos que se instalou após o golpe de Estado entre o Presidente destituído e os agressores da democracia em seu país, o próprio pleito da reversão do movimento militar demonstrou ser meta irrealizável em termos "imediatos", como o pretendia a Organização. Ainda que logrando impor a solução da "imediata" recondução do Presidente (o que, conhecendo-se a violenta história haitiana, representaria sério risco de vida para o mandatário deposto), a OEA dificilmente poderia garantir que o processo se desse de forma pacífica. Acreditar nessa possibilidade seria subestimar os interesses das forças neoduvalieristas e elites

haitianas, para quem a última das soluções desejadas seria a reassunção do Presidente destituído.

Conclui-se, portanto, que o rigor da resposta regional ao movimento haitiano expôs a OEA mais do que a prudência e o pragmatismo aconselhariam. Já de início, ficou patente que as exigências formuladas pelo foro regional não seriam atendidas. Quatro dias após o golpe militar, uma missão de autoridades interamericanas esteve em Porto Príncipe e, apesar de suas advertências e ameaças, não convenceu os golpistas a se submeterem às decisões regionais. A Organização se desgastou, contribuindo, ademais, para o acirramento das tensões internas no Haiti e a intempestiva nomeação de um "Presidente provisório" pelas forças antidemocráticas.

O impasse estava criado. Para superá-lo, duas foram as alternativas consideradas: radicalizar a resposta regional e introduzir a OEA em caminhos que não teriam bases de sustentação jurídica (no gênero da formação de uma força de paz, sugerido por alguns países) ou favorecer uma postura menos agressiva e manter a ação da OEA nos limites da legalidade, conforme defendiam países mais ponderados.

O consenso em torno da opção ponderada abriu uma frente mais adequada para a OEA. Não foi pela via da força ou do autoritarismo, mas sim da cooperação, da mediação, do ativismo diplomático e da facilitação das negociações que a Organização se destacou, já nos primeiros anos do pós-Guerra Fria, promovendo soluções pacíficas e construtivas em situações que também reverteram em benefício da democracia.

O primeiro grande exemplo do êxito desse gênero de atuação pode ser encontrado no processo de paz na região centro-americana, onde a ação mediadora do foro hemisférico e muito especialmente de seu Secretário-Geral foi decisiva para a assinatura de acordos nacionais que estabeleceram as bases para a resolução dos conflitos na região. O sucesso das missões de paz desenvolvidas pela Organização levou-a a envolver-se em outro plano, o do acompanhamento dos processos eleitorais de 1990, na Nicarágua, e 1991, em El Salvador. Em ambos os países, a OEA, fazendo-se representar por um número elevado de observadores civis, incumbidos de acompanhar as diversas etapas do processo eleitoral

daqueles países e dar assistência às autoridades locais, prestou irrefutável serviço à causa da democracia[240].

Outro exemplo da contribuição da OEA nas áreas da promoção da paz e da democracia é encontrado no Suriname que, desde fins da década dos 80, se debatia com conflitos internos, provocados pela violenta ação de grupos guerrilheiros. Atendendo a convite do Governo do Suriname, a Organização ofereceu valioso aporte nas áreas da promoção de negociações entre as forças políticas antagônicas e da conclusão de acordos nacionais de reconciliação. Em 1991, como conseqüência direta do trabalho que realizou, foi convidada pelo Governo do Suriname a acompanhar o processo eleitoral do país, prestando, uma vez mais, um serviço eficiente para a democratização de um país americano[241].

É, portanto, no desempenho de um papel menos confrontador e mais cooperativo que a OEA encontra sua força política, sobretudo em se tratando de um tema sensível como a democracia, em que a negociação, o diálogo e as fórmulas de compromisso estão na essência mesma do processo.

4. Papel de Facilitação: A OEA Reencontra Seu Caminho

Em 8 de outubro de 1991, quando a Reunião *Ad Hoc* encarregada do tratamento da crise haitiana abriu sua segunda sessão, já era evidente que a postura autoritária inicialmente adotada no âmbito regional deveria ser abandonada.

Apesar das decisões tomadas no sentido de escalar as medidas de pressão e adotar um embargo comercial contra os usurpadores do poder, os Chanceleres americanos introduziram, no âmbito da resolução 2/91, a proposta de um diálogo entre os haitianos e dispuseram sobre a criação de uma missão civil OEA-DEMOC. Ao Secretário-Geral da OEA, conferiram os mandatos não só de organizá-la, mas também de manter abertos os canais de comunicação com instituições políticas democraticamente constituídas e outros setores da vida haitiana para facilitar um diálogo que assegurasse os meios de viabilização do retorno do Presidente Aristide a suas funções.

Com base nessas decisões, iniciou-se, em princípios de novembro e sob a direta supervisão do Secretário-Geral da OEA, a

fase da busca de uma solução negociada, que culminaria, em fevereiro de 1992, com a assinatura do *Protocolo de Washington* entre o Presidente deposto e os Presidentes da Câmara e do Senado haitianos.

Versão antecipada do *Acordo da Ilha dos Governadores*, o *Protocolo de Washington* foi o grande êxito alcançado pela OEA. O Protocolo se apoiou em concessões de parte a parte, permitindo que seus signatários assumissem compromissos viáveis e condizentes com as disposições contidas na Constituição haitiana e nas resoluções aprovadas pelos Chanceleres americanos. Uma anistia política foi concedida pelo Presidente, as reformas do sistema judiciário e das forças policiais haitianas contempladas e o equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo haitianos assegurado.

Para sua implementação teria sido apenas necessário que o bem-sucedido desempenho negociador do foro hemisférico houvesse sido respaldado com firmeza e determinação pelos Estados americanos, por meio do estrito cumprimento das medidas de pressão adotadas pelas resoluções até então aprovadas, o que decididamente não ocorreu. Coincidindo com a rejeição do instrumento pelo Governo de fato em abril de 1992, alguns países membros da OEA, dentre os quais e em particular os Estados Unidos, recuaram nos compromissos assumidos multilateralmente. Por essa época, a recuperação da figura política de Marc Bazin como "Primeiro-Ministro" de um suposto "Governo de Consenso", somada às crescentes pressões exercidas pelas seis grandes famílias haitianas sobre seus interlocutores na administração, no Congresso e no meio empresarial norte-americanos e, ainda, ao jogo não muito definido da CIA e do Pentágono, que desejavam ver "poupados" seus informantes e colaboradores da alta cúpula militar haitiana, foram elementos de peso para a incoerência da política do Presidente norte-americano George Bush. A relutância dos Estados Unidos em honrar seu compromisso para com a restauração do Presidente Aristide e as duplas mensagens que passaram a enviar aos golpistas enfraqueceram a OEA, comprometendo, de forma irreversível, sua posição política no contexto.

Ao se refletir sobre esse quadro, levanta-se ainda outra questão que a lição haitiana oferece: a imposição de sanções econômicas e comerciais, como ingredientes da resposta

internacional a uma crise de natureza interna. A adoção pela OEA de medidas econômicas de pressão, e ainda sob a forma de recomendação, a única modalidade de que o foro regional pode lançar mão fora do âmbito da ameaça à paz e à segurança da região, demonstrou ser recurso "traiçoeiro", que acabaria por voltar-se contra a própria Organização, fazendo-a cair em descrédito.

Em primeiro lugar, porque as medidas, e em especial o embargo, não atingiram o alvo desejado, as lideranças militares e econômicas do Haiti. As elites delas se beneficiaram, recorrendo ao contrabando. A uma das grandes famílias haitianas, foram atribuídos altos lucros com a importação (embargada) de cimento. Aos líderes militares se responsabilizou pela comercialização, a preços extorsivos, de petróleo e outros produtos de consumo que continuaram a entrar no Haiti pela fronteira terrestre da República Dominicana praticamente até o fim da crise.

Em segundo lugar, porque os países extra-hemisféricos sentiram-se desobrigados de atender a uma mera recomendação emanada de um foro de representação regional, o que significou que a venda daqueles países continuaria a fluir normalmente para o Haiti.

Em terceiro lugar, porque deixou claramente comprovado que, não havendo razões que envolvessem diretamente os interesses nacionais dos países americanos e, muito particularmente, dos Estados Unidos (como nos casos da República Dominicana, em agosto de 1960, ou de Cuba, em outubro de 1962), os Estados membros da OEA, atendendo às pressões de seus setores econômicos, não se disporiam a dar rigoroso cumprimento às medidas contempladas.

Além desses aspectos, parece lícito afirmar que, ainda que se possa argumentar que somente as ameaças de sanções econômicas tenham sido decisivas para o bom encaminhamento das duas outras questões de que se ocupou a OEA no quadro dos mecanismos de Santiago (os "autogolpes" dos Presidentes Fujimori, no Peru, em 1992, e Jorge Serrano Elias, na Guatemala, em 1993), os efeitos inibidores das medidas políticas e diplomáticas e a disposição demonstrada pela Organização de facilitar o diálogo entre os atores envolvidos demonstraram ser mais eficazes e oportunos do que as pressões econômicas.

No caso do Peru, a Reunião *Ad Hoc* aprovou três resoluções de condenação ao golpe de Estado. Em nenhum dos três instrumentos, se contemplaram medidas de coerção econômica, a não ser mediante vaga recomendação de que os Estados americanos e observadores permamentes junto à OEA "reavaliassem suas relações com o Peru, assim como seus programas bilaterais de cooperação com aquele país". Não foi pelos efeitos da privação do comércio ou do fluxo de assistência financeira, mas, principalmente, das conversações entabuladas pela missão interamericana enviada a Lima, em abril de 1992, e dos subseqüentes compromissos assumidos por Fujimori perante a Assembléia Geral da OEA nas Bahamas, que os acontecimentos no Peru puderam tomar um rumo mais favorável.

No exemplo da Guatemala, antes mesmo da realização da reunião de nível ministerial, o Secretário-Geral da OEA viajou à capital guatemalteca, na chefia de uma missão de averiguação e entrevistou-se com mais de 20 personalidades representativas do cenário político, dentre as quais o próprio Presidente Serrano. Quando se reuniram os Chanceleres no encontro *ad hoc* para o exame do "autogolpe" guatemalteco, os países americanos, já informados do encaminhamento favorável das gestões efetuadas pela missão interamericana, aprovaram uma resolução, no âmbito da qual condenaram os fatos ocorridos, mas não previram mecanismos de pressão econômica.

Dos três casos em que se invocou a resolução 1080, o do Haiti foi aquele em que se deu tratamento mais rigoroso aos golpistas e aquele que se revelou de mais difícil solução.

O mais recente desenvolvimento da estrutura normativa da OEA para a defesa e o fortalecimento da democracia foi a adoção, em dezembro de 1992, do chamado *Protocolo de Washington de Reformas da Carta da OEA,* pela Assembléia Geral da Organização. O Protocolo incorpora, no capítulo III da Carta da OEA, um novo artigo que permite a suspensão do exercício do direito de participação nas sessões dos órgãos e organismos especializados da OEA de um Estado membro da Organização, cujo Governo tenha sido destituído pela força.

O citado artigo tem o seguinte enunciado:

Um membro da Organização cujo Governo democraticamente constituído seja derrocado pela força poderá ser suspenso do exercício do direito de participação nas sessões da Assembléia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das Conferências Especializadas, assim como das comissões, grupos de trabalho e demais corpos que tenham sido criados.

a) A faculdade de suspensão somente será exercida, quando tenham sido infrutíferas as gestões diplomáticas que a Organização tenha empreendido, com o objetivo de propiciar o estabelecimento da democracia representativa no Estado membro afetado.

b) A decisão sobre a suspensão deverá ser adotada em um período extraordinário de sessões da Assembléia Geral, pelo voto afirmativo de dois terços dos Estados membros.

c) A suspensão entrará em vigor, imediatamente depois de sua aprovação pela Assembléia Geral.

d) A Organização procurará, não obstante a medida de suspensão, empreender novas gestões diplomáticas, tendentes a coadjuvar o restabelecimento da democracia representativa no Estado membro afetado.

e) O membro que tenha sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações com a Organização.

f) A assembléia Geral poderá levantar a suspensão por decisão adotada com a aprovação de dois terços dos Estados membros.

g) As atribuições a que se refere este artigo se exercerão de conformidade com a presente Carta[242].

O instituto da suspensão foi tratado, como se vê, como último recurso a utilizar, após terem sido esgotadas as possibilidades de êxito das negociações diplomáticas. Elaborado por uma Comissão Especial Encarregada da Reforma da Carta à OEA, presidida pelo Representante Permanente do Brasil, Embaixador Bernardo Pericás, o artigo incorporado à Carta da OEA acena, sem dúvida, com forte pressão política, é coerente com as decisões tomadas pelos países americanos, no que tange ao fortalecimento da missão democrática da OEA, mas prioriza o exercício das gestões

diplomáticas como meio condutor de soluções pacíficas para situações em que a normalidade democrática tenha sido ameaçada.

Assim que depositadas as ratificações de 2/3 dos Estados americanos, o *Protocolo de Washington de Reformas à Carta da OEA* entrará em vigor, prometendo ser um instrumento desencorajador de aventuras antidemocráticas no hemisfério. Resta saber em que medida, ao se tornar eficaz nesse campo, poderá o novo artigo da Carta da OEA contribuir para provocar o que parece ser uma oportuna reavaliação da conveniência de aplicação de mecanismos multilaterais de pressão econômica e comercial (de valor jurídico e eficácia duvidosos), em questões que não configurem uma ameaça à paz e à segurança da região.

5. A Solução OEA-ONU

Em fins de 1992, a escalada da repressão e dos abusos dos direitos humanos no Haiti, somada ao drama dos *boat people* foram os argumentos de peso levantados pelo Governo constitucional do Haiti e alguns países americanos para conduzir a matéria haitiana para as Nações Unidas.

A solução não era a mais adequada em termos jurídicos, em razão da carência de uma base legal definida que amparasse a atuação da ONU em nome da democracia representativa. Tampouco era a mais conveniente, em termos políticos. Enfraquecia a Organização interamericana, retirando-lhe o papel de liderança no trato de um assunto que, por excelência, se enquadrava no campo de suas atribuições; universalizava a crise interna de um país americano; e abria a possibilidade de eventual envolvimento do Conselho de Segurança, e da conseqüente invocação e aplicação pela primeira vez no hemisfério do capítulo VII da Carta da ONU.

O envolvimento da Nações Unidas era, porém, a alternativa possível, num momento em que, o desgaste sofrido pela OEA, com a "denúncia" do *Protocolo de Washington*, de um lado, e as oscilações do Governo norte-americano, de outro, indicavam claramente que o problema haitiano não teria condições de solução no nível regional.

Num período inicial (janeiro a junho de 1993), tentou-se o esquema de coordenação entre as Organizações regional e mundial,

no âmbito do qual os dois foros multilaterais somaram esforços, sem superposição de competências, cada qual atuando ao amparo de suas respectivas bases jurídicas, a OEA respondendo em nome da democracia representativa, as Nações Unidas em prol dos direitos humanos.

Embora a implementação da proposta tenha sido facilitada pela nomeação de Dante Caputo como Enviado Especial dos Secretários-Gerais de ambas as Organizações, assim como pelo envio de uma missão conjunta de observadores civis, não foi possível, em que pese ao empenho, dedicação e méritos profissionais do Enviado Especial, fazer avançar as negociações políticas no período de 1992 a junho de 1993. Apostando nas contradições da política norte-americana, os detentores do poder no Haiti esmeraram-se em suas manobras dilatórias, instauraram um clima de terror no país e continuaram a desafiar a comunidade internacional.

Nesse quadro, diante do impasse em que se encontravam as duas Organizações internacionais, o assunto haitiano foi encaminhado para o Conselho de Segurança que, sem outras bases que fundamentassem seu envolvimento, caracterizou a crise como uma ameaça à paz e à segurança da região. A decisão, embora fugindo da ortodoxia jurídica, visto que o Haiti não usara a força (ou a ameaça de fazê-lo) contra nenhum outro país, parecia ser a única saída para o *imbroglio* haitiano. Tentara-se, sem êxito, a resposta legítima da atuação regional, por um ano e três meses. Tentara-se, numa segunda fase, complementar o trabalho da OEA com a participação da Assembléia Geral das Nações Unidas por outros seis meses. Em junho de 1993, com o agravamento da violência e tensões internas no Haiti e a conseqüente elevação do número de refugiados, o recurso final ao envolvimento do Conselho de Segurança foi utilizado, cercado, porém, dos devidos cuidados (como o reconhecimento do caráter de excepcionalidade da crise haitiana e da necessidade de resposta igualmente excepcional por parte da comunidade internacional), para não significar precedente para a intervenção daquele órgão em questões de política interna.

Os acontecimentos que se seguiram ao esvaziamento da solução negociada no âmbito do *Acordo da Ilha dos Governadores*, pondo em jogo a credibilidade das Nações Unidas (e, em última análise dos próprios Estados Unidos) levaram a uma escalada das

sanções internacionais e à condenável aprovação da resolução 940, que conteria a ameaça de uma intervenção militar.

Em todo esse processo, a OEA, embora insistindo em marcar sua fiel e determinada presença, através de uma participação ativa no contexto da Missão Civil Internacional e das resoluções que continuou a aprovar nos níveis da Reunião *Ad Hoc* e do Conselho Permanente, foi perdendo espaço político, em face do crescente envolvimento do Conselho de Segurança. De principal protagonista no manejo do assunto, passou a uma posição subalterna, no contexto de uma crise que deixara de ser uma questão relacionada com a quebra da normalidade democrática, para assumir proporções de ameaça à paz e à segurança regionais.

Embora a Organização não tenha tido condições de cumprir a missão de restaurar pacificamente a democracia haitiana (a ONU tampouco o teve, resolvendo-se a questão pela via da negociação bilateral entre o Governo norte-americano e o Governo de fato do Haiti), não se pode negar créditos ao foro regional por haver contribuído para a solução alcançada, com seu inédito e ousado postulado da reversão do golpe militar, sua determinação em honrar o compromisso democrático interamericano e sua obstinação em dramatizar a crise haitiana.

De sua forte e até certo ponto temerária reação inicial em favor do restabelecimento do Governo Aristide, resultou um acontecimento nunca antes experimentado na história das nações: um Presidente deposto foi recolocado no poder com o apoio e a participação da comunidade internacional.

6. *Considerações Finais*

Ao longo de todo o processo que envolveu a participação internacional no quadro da crise haitiana, o grande propósito declarado pela comunidade das nações foi a **re**democratização da nação haitiana, expressão que, considerando-se a *sui-generis* realidade do país caribenho, não deixa de soar eufemística. Não se pode esperar a mágica **re**democratização de um país que nunca foi democrático e sempre se destacou pelo absoluto descaso de suas lideranças para com noções há muito integradas no receituário dos países ocidentais, como soberania popular, representatividade,

divisão dos poderes, liberdade de expressão e reunião, pluripartidarismo ou respeito aos direitos humanos.

O empreendimento que se propôs realizar a comunidade internacional, não foi, portanto, concluído com a reversão do golpe de Estado. Ainda que o Haiti tenha acionado uma engrenagem democrática que ofereceu resultados positivos com as eleições legislativas de 1994, as bem-sucedidas eleições presidenciais de dezembro de 1995 e a tomada de posse, em fevereiro de 1996, do Presidente constitucionalmente eleito, René Préval, há, ainda, um longo caminho a percorrer para que se possa afirmar que o país caribenho esteja em condições de manter um gênero de "democracia auto-sustentável".

O Haiti continua a ser o país mais pobre do hemisfério, com 90% de suas terras aráveis esgotadas, uma perversa concentração da renda nacional em mãos de umas poucas famílias abastadas, uma taxa de desemprego superior a 50% do total das pessoas economicamente ativas e um índice de analfabetismo estimado em 75%, de seus 7 milhões de habitantes.

No momento, as forças neoduvalieristas estão silenciadas pela presença inibidora da missão militar das Nações Unidas, cuja permanência no Haiti, inicialmente prevista até fevereiro de 1996, foi estendida, como resultado de pedido formulado pelo atual Presidente haitiano. Mas até quando permanecerão as forças internacio-nais no país? Até quando a democracia haitiana continuará a ser cuidada ou vigiada por forças externas? Até que ponto é válido afirmar que o escravagismo duvalierista tenha sido finalmente banido?

NOTAS

[255] Declaração dada à imprensa em setembro de 1994, imediatamente após a aprovação da resolução 940 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

[256] O assunto é tratado no Capítulo 1.

[257] O art. 4, parágrafo 1 da Carta da ONU estabelece: *A admissão como Membro nas Nações Unidas fica aberta a todos os Estados amantes da paz que aceitarem as obrigações contidas na presente Carta e que, a juízo da Organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações.*

[258] Carta enviada pelo Secretário-Geral da OEA ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em 10 de julho de 1992, Secretaria-Geral da OEA, OEA/Ser.F/V.1 – MRE/Inf. 15/92.

[239] Robert Pastor, "*Forward to the Beginning: Widening the Scope for Global Collective Action*", *International Journal*, nº 4, vol. 48, 1993, p.663.

[240] O assunto é tratado no Capítulo 1.

[241] Sobre a assistência ao Suriname, vide: João Clemente Baena Soares, in Síntese de uma Gestão, pp. 121-127.

[242] *Protocolo de Reformas à Carta da Organização dos Estados Americanos, Protocolo de Washington*, assinado em 14 de dezembro de 1992.

FONTES DOCUMENTAIS

FONTES PRIMÁRIAS (por ordem cronológica):

1. Resolução CIX, **Declaração de Princípios da Solidariedade da América (Declaração de Lima)**, VIII Conferência Internacional dos Estados Americanos, Lima, 1938, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1938-1942*, Primeiro Suplemento, p.97.
2. Resolução CX, **Declaração dos Princípios Americanos**, VIII Conferência Internacional dos Estados Americanos, Lima, 1938, *in Conferencias Internacionales Americanas - 1938-1942*, Primeiro Suplemento, p. 98.
3. Resolução V, **Declaração Conjunta de Solidariedade Continental**, I Reunião de Consulta entre os Ministros das Relações Exteriores, Panamá, 1939, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1938-1942*, Primeiro Suplemento, p. 115.
4. Resolução XV, **Assistência Recíproca e Cooperação Defensiva das Nações Americanas (Ato de Havana)**, II Reunião de Consulta entre os Ministros das Relações Exteriores, Havana, 1940, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1938-1942*, Primeiro Suplemento, p. 150.
5. Resolução VII, **Propagação de Doutrinas Tendentes a Colocar em Perigo o Ideal Democrático Interamericano Comum ou Comprometer a Segurança e Neutralidade das Repúblicas Americanas**, II Reunião de Consulta entre os Ministros das Relações Exteriores, Havana, 1940, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1938-1942*, Primeiro Suplemento, p. 143.
6. Resolução I, **Ruptura de Relações Diplomáticas**, III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 1942, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1938-1942*, Primeiro Suplemento, p. 180.
7. Resolução XIX, **Coordenação dos Sistemas de Investigação**, III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 1942, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1938-1942*, Primeiro Suplemento, p. 200
8. Resolução VIII, **Assistência Recíproca e Solidariedade Americana**, Ata Final, Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, Chapultepec, México, 1945, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1945-1954*, Segundo Suplemento, p.17.

9. Resolução XI, **Declaração do México**, Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, Ata Final, Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, Chapultepec, México, 1945, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1945-1954*, Segundo Suplemento, p.25.
10. Resolução XXXVIII, **Defesa e Preservação da Democracia na América**, Ata Final, Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, Chapultepec, México, 1945, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1945-1954*, Segundo Suplemento, pp. 50-51.
11. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**, Reunião de São Francisco, 26 de junho de 1945, Departamento de Informação Pública, ONU, Nova York, p.87.
12. **Carta da Organização dos Estados Americanos, Assinada na Nona Conferência Internacional Americana**, Bogotá, 30 de Março a 2 de Maio de 1948, Série sobre Tratados, OEA, Documentos Oficiais, OEA/Ser.A/2, português, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C., p. 27.
13. Resolução VII, **Eliminação de Centros de Influência Subversiva e Prevenção contra a Admissão de Deportados e Propagandistas Perigosos**, Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, 1945, *in Conferencias Internacionales Americanas - 1945-1954*, Segundo Suplemento, Departamento Jurídico da União Panamericana, Washington, D.C., p. 16.
14. **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca**, assinado em 1947, Rio de Janeiro, e emendado pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967, Série dos Tratados, nº 25, OEA/Ser.X/4 rev.1. Do original em inglês.
15. **Tratado Americano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá)**, IX Conferência Internacional Americana, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1945-1954*, Segundo Suplemento, Departamento Jurídico da União Panamericana, Washington, D.C., pp. 145-147.
16. Resolução XXX, **Declaração Americana dos Direitos Humanos**, IX Conferência Internacional Americana, in *Conferencias Internacionales Americanas - 1945-1954*, Segundo Suplemento, Departamento Jurídico da União Panamericana, Washington, D.C., pp. 203-210.
17. Resolução XXXII, **Preservação e Defesa da Democracia na América**, Nona Conferência Internacional Americana, 1948, in *Actas y Documentos*, Ministerio das Relações Exteriores da Colômbia.
18. Resolução VII, **Fortalecimento e Exercício Efetivo da Democracia**, IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, 1951, Relatório da Comissão Jurídica Interamericana sobre o Estado Atual do Tema Fortalecimento do Exercício Efetivo da Democracia, União Panamericana, CIJ-42.
19. Resolução XCIII, **Declaração de Solidariedade para a Preservação da Integridade Política dos Estados Americanos Contra a Intervenção do**

Comunismo Internacional, Décima Conferência Interamericana, Caracas 1-28 de março, 1954, Ata Final, in Conferencias Internacionales Americanas, Segundo Suplemento, p. 363.

20. Resolução XCV, **Declaração de Caracas**, Décima Conferência Interamericana, Caracas, 1º-28 de março de 1954, Ata Final, Publicação Oficial do Ministério das Relações Exteriores da Venezuela, Caracas, 1957, p. 121.
21. Resolução I, **Declaração de Santiago**, V Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, Coleção de Atas Finais, tomo 1, Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., editado em 1984, p. 203.
22. **Relatório do Grupo de Trabalho II**, V Reunião de Consultas, Santiago, 13 de julho de 1959, Atas e Documentos, OEA/Ser.F/III.5, União Panamericana, Doc. 98.
23. Resolução IX, **Exercício Efetivo da Democracia Representativa**, V Reunião de Consultas, Santiago, 13 de julho de 1959, Colección de Actas Finales, *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, tomo 1, Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., editado em 1984, p. 210.
24. **Fortalecimento e Exercício Efetivo da Democracia**, Relatório da Comissão Jurídica Interamericana, CIJ-42, União Panamericana, fevereiro de 1960, p. 10.
25. Resolução I, VI Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, São José, Costa Rica, 16-21 de agosto de 1960, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, Colección de Actas Finales, OEA/ Ser.X.12, tomo 1, espanhol, p. 230.
26. ***Étude sur la Relation Juridique Existant entre le Respect des Droits de l'Homme et l'Exercice de la Démocratie***, Relatório da Comissão Jurídica, OEA/Ser.E/XI.1/Doc.16/59 (posteriormente classificado como CIJ-52), União Panamericana, junho de 1960, p. 35.
27. **Projeto de Convenção sobre o Exercício Efetivo da Democracia Representativa**, *Actas del Consejo*, C-A-340-C-A-354, 6 de agosto a 30 de dezembro de 1960 , p.30.
28. Resolução I, **Declaração de São José da Costa Rica**, Ata Final, VI Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, São José, Costa Rica, 16-21 de agosto de 1960, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Colección de Actas Finales*, OEA/Ser.X 12, tomo 1, p. 230.
29. Resolução I, **Ofensiva do Comunismo na América,** VIII Reunião de Consulta, Punta del Este, Uruguai, 31 de janeiro de 1962, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores- Colección de Actas Finales*, tomo 1, OEA/Ser.C/11.8, União Panamericana, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, p. 5.

30. Resolução III, **Reiteração dos Princípios de Não-Intervenção e Autodeterminação**, VIII Reunião de Consulta, Punta del Este, Uruguai, 31 de janeiro de 1962, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores - Colección de Actas Finales*, tomo 1, OEA/Ser.X/12, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, p.289.
31. Resolução IV, **Realização de Eleições Livres**, VIII Reunião de Consulta, Punta del Este, Uruguai, 31 de janeiro de 1962, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores- Colección de Actas Finales*, tomo 1, OEA/ Ser.X/12, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, p.290.
32. Resolução V, **Aliança para o Progresso**, VIII Reunião de Consulta, Punta del Este, Uruguai, 31 de janeiro de 1962, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores- Colección de Actas Finales*, tomo 1, OEA/ Ser.X/12, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, p.291.
33. Resolução VI, **Exclusão do Atual Governo de Cuba de Sua Participação no Sistema Interamericano**, Ata Final, VIII Reunião de Consulta, Punta del Este, Uruguai, 31 de janeiro de 1962, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores- Colección de Actas Finales*, tomo 1, OEA/ Ser.X/12, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, p.293.
34. Resolução I, **Aplicação de Medidas ao Atual Governo de Cuba**, Ata Final, IX Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C., 21 a 26 de julho de 1964, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores - Colección de Actas Finales*, tomo 1, OEA/ Ser.X/12, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, p. 311.
35. Resolução III, **Força Interamericana de Paz**, X Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C., 1º de maio de 1965-6 de março de 1970, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores - Colección de Actas Finales*, tomo 1, OEA/ Ser.X/12, pp. 311-313.
36. Resolução II, XVII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C., 23 de junho de 1979, in *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores - Colección de Actas Finales*, tomo 1, OEA/ Ser.X/12, pp. 434-435.
37. **Relatório do Grupo de Trabalho Encarregado de Estudar o Procedimento e as Normas para Designação de Observadores em Processos Eleitorais**, OEA/Ser.G, CP/CG-1086/80, 10 de abril de 1980.
38. Resolução 747 (XIV-0/84), **Declaração de Brasília**, Brasília, 1984, XIV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Documentos, OEA/ Ser. P, AG, Português, p. 123.
39. **Carta da Organização dos Estados Americanos, Reformada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967 e pelo Protocolo de Cartagena das Índias em 1985**, Série sobre Tratados nº 1-D, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C., p. 39.

40. Resolução 441, **Últimos Acontecimentos no Haiti**, OEA/Ser.G, CP, Ata 644/86, 14 de fevereiro de 1986, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C., p. 59.
41. Resolução 824 (XVI-0/86), **Fundo Interamericano de Assistência Prioritária ao Haiti**, XVI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Guatemala, novembro 10-15, 1986, Atas e Documentos, Volume I, p. 50.
42. Resolução 489 (720/87), **Solidariedade com o Povo Haitiano**, OEA/ Ser.G, 7 de dezembro de 1987, Conselho Permanente, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos.
43. Resolução 991, **Direitos Humanos e Democracia**, XIX Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Washington, D.C., Novembro 13-18 de 1989, Atas e Documentos, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, p. 36.
44. Resolução 537 (805/90), **Situação dos Direitos Humanos no Haiti**, Conselho Permanente, OEA/Ser.G, 23 de fevereiro de 1990, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos.
45. Resolução 1048 (XX-090), **Apoio ao Processo Democrático na República do Haiti**, XX Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Assunção, Paraguai, junho 4-9, 1990, Atas e Documentos, Volume I, p.50.
46. Resolução 1063, **Unidade para a Promoção da Democracia**, XXI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Assunção, Paraguai, Junho 4-9 de 1990, Atas e Documentos, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, pp.107 e 109.
47. **Acordo entre a OEA e o Governo da República do Haiti sobre Privilégios e Imunidades Conferidas ao Grupo de Observadores da OEA**, junho de 1990, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos.
48. **Acordo entre a OEA e o Conselho Eleitoral Provisório Sobre a Missão de Observação Eleitoral**, 4 de outubro de 1990.
49. **Relatório do Secretário-Geral Sobre o Apoio da Organização ao Processo Eleitoral do Haiti**, XXI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, OEA/Ser.P, AG/doc. 2671/91, 29 de abril de 1991.
50. **Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano**, XXI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Santiago, Chile, junho 3-8, 1991, Atas e Documentos, Volume I, pp.1-3.
51. Resolução 1080, **Democracia Representativa**, XXI Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral, Santiago, Chile, junho 3-8, 1991, Atas e Documentos, Volume I, p. 4
52. ***Informe del Presidente del Grupo de Trabajo Sobre las Propuestas de Incentivo a la Preservación y Fortalecimiento de los Sistemas Democráticos***, Conselho Permanente, OEA/Ser.G, CP/CG - 1314/92, 27 de abril de 1992, espanhol, p. 19.

53. Ata da Primeira Sessão da Reunião *Ad Hoc* de Ministros das Relações Exteriores, OEA/Ser.F/V.1, MRE/Ata 1/91, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C., 2 de outubro de 1991, p. 46.
54. MRE/RES. 1/91, **Apoio ao Governo Democrático do Haiti**, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, primeira sessão, Washington, D.C, OEA/Ser.F/V., 2 de outubro de 1991.
55. MRE/RES. 2/91, **Apoio à Democracia no Haiti**, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, segunda e terceira sessões, Washington, D.C., OEA.Ser.F/V.1, 8 de outubro de 1991.
56. A/46/7, **A Situação da Democracia e dos Direitos Humanos no Haiti**, Assembléia Geral das Nações Unidas, 46ª Período de Sessões, 31ª Sessão Plenária, 11 de outubro de 1991, Documentos Originais, Suplemento nº 49 (A/46/49), originais: espanhol e inglês.
57. A/46/138, **Direitos Humanos no Haiti**, 75ª Sessão Plenária, Assembléia Geral das Nações Unidas, 17 de dezembro de 1991.
58. Resolução 887, **Apoio ao Governo Democrático da Venezuela**, Conselho Permanente, Washington, D.C., OEA/Ser.G/, CP/SA. 887/924, fevereiro de 1992.
59. Resolução 1/92, **Apoio ao Restabelecimento Democrático no Peru**, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C., OEA/Ser.F/V.2, 13 de abril de 1992.
60. Resolução A/47/L.23, **Situação da Democracia e dos Direitos Humanos no Haiti**, Assembléia Geral, Nações Unidas, 20 de novembro de 1992, 71ª Sessão Plenária, Assembléia Geral da ONU
61. MRE/RES. 2/92, **Restabelecimento Democrático no Peru**, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, Nassau, OEA/Ser.F/V.2, 18 de maio de 1992.
62. MRE/RES. 3/92, **Restauração da Democracia no Haiti**, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, quarta sessão, Nassau, OEA/Ser.F/V.1, 17 de maio de 1992.
63. Carta dirigida pelo Presidente Jean-Bertrand Aristide ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, 3 de junho de 1992. Referência:PRH/006, OEA/Ser.F/V.1 - MRE/INF.
64. Carta dirigida ao Secretário-Geral pelo Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 14 de julho de 1992.
65. Relatório da Missão Técnica da OEA, 27 de julho de 1992. Não há classificação para efeitos de arquivo.
66. **Declaração da Flórida para a Concórdia Nacional**, Miami, 29 de junho de 1992.
67. Carta do Secretário-Geral da OEA ao Secretário-Geral da ONU, 10 de julho de 1992.
68. Nota verbal dirigida pelo Ministério das Relações Exteriores do Haiti à Secretaria-Geral da OEA, por intermédio do Escritório da Secretaria-Geral no Haiti, DG. 464, 15 de julho de 1992.

69. Nota verbal dirigida ao Ministério das Relações Exteriores do Haiti pela Secretaria-Geral da OEA, tramitada, em 20 de julho de 1992 pelo Escritório da Secretaria-Geral da OEA em Porto-Príncipe.
70. Carta do Primeiro-Ministro Brian Mulroney ao Secretário-Geral da OEA, 6 de junho de 1992.
71. Carta do Secretário-Geral da OEA ao Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos, Bernard Aronson, e carta de resposta desta autoridade. OEA/SER.F/V.1, MRE/INF. 16/92, 5 de agosto de 1992.
72. Relatório do Secretário-Geral ao Conselho Permanente em sua sessão ordinária de 12 de agosto de 1992, CP/Acta 912/92.
73. Relatório do Secretário-Geral ao Conselho Permanente, em sua sessão ordinária de 27 de agosto de 1992. Documentos, CP/Acta 913/92, 0184x-1.92T.
74. **Idéias para uma Presença Civil da OEA no Haiti**, 4 de setembro de 1992.
75. Carta do Representante Permanente do Haiti junto à OEA, Embaixador Jean-Casimir, ao Presidente do Conselho Permanente, OEA/Ser.G, CP/Inf. 3358/92, 28 de setembro de 1992.
76. Carta do Presidente Jean-Bertrand Aristide ao Licenciado Ronald MacLean Abaroa, transmitida pelo Chanceler boliviano aos Ministros das Relações Exteriores americanos, em carta datada de 28 de outubro de 1992, com a referência ON-195/92.
77. Resolução 594, **Restabelecimento da Democracia no Haiti**, Conselho Permanente, OEA/Ser.G, CP/RES.594 (923/92), 10 de novembro de 1992.
78. MRE/RES. 4/92, **Renovação da Democracia no Haiti**, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C, 13 de dezembro de 1992.
79. **Declaração sobre a Convocação de Eleições para o Senado, Anunciada pelo Governo de Fato do Haiti**, OEA/Ser.G, CP/Dec. 8 (927/93), 13 de janeiro de 1993.
80. **Relatório do Enviado Especial dos Secretários-Gerais da OEA e da ONU**, apresentado na sessão extraordinária do Conselho Permanente, 21 de janeiro de 1993, Ata Final, CP/Acta 928/93.
81. **Princípios para a Cooperação Entre a Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas na Missão Civil Internacional no Haiti**, 22 de março de 1993, documento sem classificação para efeitos de arquivo, Secretaria-Geral da OEA.
82. Carta do Presidente Jean-Bertrand Aristide ao Secretário-Geral da OEA, 8 de janeiro de 1993, anexada ao Relatório do Secretário-Geral ao Conselho Permanente, de 24 de março de 1993.
83. **Primeiro Relatório da Missão Civil Internacional**, A/47/960, Assembléia Geral, Nações Unidas, 3 de junho de 1993.

84. **Relatório do Secretário-Geral**, Assembléia Geral das Nações Unidas, 47º Período de Sessões, A/47/908, p.4, 24 de março de 1993.
85. **Primeiro Relatório da Missão Civil Internacional**, A/47/960, Assembléia Geral, Nações Unidas, 3 de junho de 1993.
86. **Memorando de Entendimento entre a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos e as Nações Unidas para a Missão Civil Internacional no Haiti**, documento sem classificação, para efeitos de arquivo, 6 de maio de 1993.
87. Relatório do Secretário-Geral, apresentado à Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores para o tratamento da crise haitiana, transcrição de fita cassete. Fita nº 3, RM(P) 0238-3.92.
88. MRE/Res 5/93 corr. 1, **Apoio ao Povo Haitiano**, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores (Haiti), Manágua (Nicarágua), 6 de junho de 1993.
89. Carta enviada pelo Representante Permanente do Haiti junto às Nações Unidas, Embaixador Fritz Longchamps, em 7 de junho de 1993, ao Conselho de Segurança, Nações Unidas, S/ 25958, 16 de junho de 1993.
90. **Acordo da Ilha dos Governadores Assinado pelo Presidente Constitucional do Haiti, Sua Excelência o Senhor Jean-Bertrand Aristide e pelo General Raoul Cedras**, em 3 de Julho de 1993, OEA/Ser.G, CP/INF.3480/93, 8 de julho de 1993.
91. S/RES/861 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 26 de agosto de 1993.
92. S/RES/867 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 23 de setembro de 1993.
93. **Declaração sobre a Situação no Haiti**, OEA/Ser.G, CP/DEC. 15 (967/93), 12 de outubro de 1993.
94. S/RES/875 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 16 de outubro de 1993.
95. Resolução 610 (968/93), **Situação no Haiti**, Conselho Permanente, OEA/Ser.G,18 de outubro de 1993.
96. **Relatório Complementar da Missão Civil Internacional OEA/ONU no Haiti**, OEA/Ser.G, CP/INF. 3551/93, add.1, 16 de dezembro de 1993.
97. S/RES/917 (1994), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 6 de maio de 1994.
98. MRE/RES. 6/94, **Chamado ao Retorno à Democracia no Haiti**, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores (Haiti), Belém do Pará, OEA/Ser.F (V.1), 9 de junho de 1994.
99. S/RES/940 (1993), Conselho de Segurança, Nações Unidas, 31 de julho de 1994.
100. MRE/RES. 7/95, Reunião *Ad Hoc* dos Ministros das Relações Exteriores (Haiti), Montrouis, Haiti, junho de 1995.

BIBLIOGRAFIA

LIVROS:

1. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas - 1946-1995, publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1995, p. 595.
2. ARCINIEGAS, Germán, "*Hacia la Liga por la Democracia*", pp. 19-21, in vvaa *OEA La Suerte de una Institución Regional*, Editora Planeta, Bogotá, 1985, p. 169.
3. ARISTIDE, Jean-Bertrand, *An Autobiography*, Orbis Books, Maryknoll, Nova York, 1993, p. 205.
4. ARISTIDE, Jean-Bertrand, *Dignité*, (em colaboração com Christophe Wargny), Éditions du Seuil, Paris, 1994, p. 215.
5. ARISTIDE, Jean-Bertrand, Todo Homem é um Homem, (em colaboração com Christophe Wargny), tradução de Antonio de Padua Danesi, Editora Paz e Terra S.A., São Paulo, 1995, p. 195.
6. *Ayti*, publicado pelo Comité 7 Février 1991, Porto-Príncipe, 1991, p. 46.
7. BAENA SOARES, João Clemente, Síntese de uma Gestão - 1984-1994, editado pela OEA, Washington, D.C., 1994, p. 246.
8. BAENA SOARES, João Clemente, "*La OEA, Permanencia y Modernización*", pp. 101-111, in vvaa. ARCINIEGAS, German, in *OEA La Suerte de una Institución Regional*, Editora Planeta, Bogotá, 1985, p. 169.
9. BALL, Mary Margaret, "*Pacific Settlement and Hemisphere Defense*" e "*Other Political Questions*", caps. XI e XII, pp. 411-516, in *The OAS in Transition*, Duke University Press, Durham, Carolina do Norte, 1969, p. 721.
10. BAYONA ORTIZ, Antonio, *Aspectos Politico-jurídicos de la Organización Internacional Americana*, Pontifícia Universidad Católica Javeriana, Bogotá, 1953, pp. VI-31.
11. BETANCUR, Belisario, "*El Ideal Americanista y la Remodelación de la O.E.A*", pp. 25-36, in vvaa. ARCINIEGAS, Germán, *O.E.A.: La Suerte de una Institución Regional*, Editora Planeta, Bogotá, 1985, p. 169.
12. BLOOMFIELD, Richard J., "*The Inter-American System: Does It Have a Future?*", cap.1, pp. 3-19, in vvaa FARER, Tom, *The Future of the Inter-American System*, Praeger, Nova York, 1979, p. 290.

13. CAMINOS, Hugo, "*Humanitarian Intervention and the Inter-American System*", Debates da Conferência de Quatar sobre Direito Internacional, pp. 963-998, in *International Legal Norms Arising Under the United Nations Decade of International Law*, editado por Najeeb Al Navimi e Richard Meege, Martinus Nijhoff Publishers, Dordercht/Boston/Londres, 1995.
14. CAROTHERS, Thomas, *In the Name of Democracy - U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*, University of California Press, Berkeley e Los Angeles, 1991, p. 309.
15. *Conferencias Internacionales Americanas - Recompilación de Tratados y Otros Documentos*, Primero Suplemento, 1889-1936, Departamento Jurídico da União Panamericana, Washington, D.C., p. 746.
16. *Conferencias Internacionales Americanas*, Segundo Suplemento, 1936-1945, Departamento Jurídico da União Panamericana, Washington, D.C., p. 501.
17. *Conferencias Internacionales Americanas*, Tercero Suplemento, 1945-1954, Departamento Jurídico da União Panamericana, Washington, D.C, p. 451.
18. CONNEL-SMITH, Gordon, *The Inter-American System*, Oxford U.P., Londres/Nova York, 1966, p. XIX-376.
19. "*Derechos Humanos Y Democracia Representativa*", cap. IV, in *El Sistema Interamericano - Estudio sobre su Desarrollo y Fortalecimiento*, pp. 49-86, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, editado pelo Centro de Estudios Jurídicos Hispanoamericanos del Instituto de Cultura Hispânica, Madri, 1966, p. 608.
20. DIEDERICH, Bernard, e BURT, Al, *Papa Doc et les Tontons Macoutes*, (do original em inglês *Papa Doc, The Truth About Haiti Today*), McGraw-Hill Book Company, Nova York, 1969), Édition Henri Deschamps, Porto Príncipe, 1987, p. 404.
21. DREIER, John C., *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis*, Harper and Row Publishers, Nova York, 1962, pp. 147.
22. FERGUSON, James, *Papa Doc Baby Doc - Haiti and the Duvaliers*, Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1987, p. 204.
23. GARCIA AMADOR, F.V., *La Cuestión Cubana en la OEA y la Crisis del Sistema Interamericano*, University of Miami, North-South Center for the Institute of Inter-American Studies, Miami, 1987, p. 138.
24. GASPAR, Edmund, "*American Diplomacy in Latin America - The Inter-American System*", cap. 4, pp. 66-90, in *United States-Latin America, a Special Relationship?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1978, p. 90.
25. GIL, Federico G., *Latin American-United States Relations*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., Nova York, 1971, p. X-339.
26. Grupo do Rio - BRASIL, 1994, Documentos do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1995, p. 601.

27. HURBON, Laënec, *Comprendre Haïti - Essai sur l'Etat, la Nation, la Culture*, Éditions Henri Deschamps, Porto-Príncipe, 1987, p. 174.
28. KANE, William Everett, "*Intervention as Strategy*", cap.3, *e "The Consolidation of the Inter-American System*", pp. 9-51, e cap. 7, pp. 148-164, in *Civil Strife in Latin America: A Legal History of U.S. Involvement*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1972.
29. LINDGREN ALVES, J.A., Os Direitos Humanos como Tema Global, Editora Perspectiva, publicado com a colaboração da Fundação Alexandre de Gusmão, 1994, p. 186.
30. JALLOT, Nicolas e LESAGE, Laurent, *Haïti - Dix Ans d'Histoire Secrète*, Éditions du Félin, Paris, 1995, p. 209.
31. MANGER, William, "*The OAS Today*" e "*The United States and the OAS*", caps. VI e VII, pp. 68-97. in *Pan America in Crisis: The Future of the OAS*, Public Affair Press, Washington, D.C., 1961, p. 104.
32. MENENDEZ, Marina Mayo, *Las Reformas Fundamentales a la Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Universidade do Panamá, Faculdade de Administração Pública e Comércio, Panamá, 1969, p. VIII-147.
33. MIDDENDORF, J. William, "*Estados Unidos y la OEA: La OEA es un Foro en que Ninguna Matéria Está Fuera de Discusión*", pp. 91-99, in vvaa. ARCINIEGAS, German *OEA La Suerte de una Institución Regional*, Editora Presencia Ltda., Bogotá, p. 169.
34. MUÑOZ, HERALDO, "*A New OAS for the New Times*", pp. 69-100, in *The Future of the Organization of American States*, The Twentieth Century Fund Press, Nova York, 1993, p. 125.
35. ORFILA, Alejandro, "*Shaping the Americas: Five Basic Ideas*", cap. I, pp. 1-20, e "*In Defense of Human Rights*", cap. IX, pp. 125-138, in *The American in the 1980's - An Agenda for the Decade Ahead*, University Press of America, Lanham, Maryland, 1980, p.158.
36. ORREGO VICUÑA, Francisco, "*Las Dificuldades de una Integración Política en America Latina*", seção III, pp. 360-374, e "*Las Posibilidades de Integración Política en América Latina*", seção IV, pp. 375-389 in *La Integración Política, Su Realidad, Su Necesidad*, Editorial Jurídico de Chile, 1966, p. 413.
37. PAQUIN, Lyonnel, *Révélations - Le Rôle de l'ONU dans les Éléctions de 1990 en Haiti*, Libreri Mapou, Miami, 1992, p. 179.
38. "*Progress Toward Democracy*", cap. 3, pp. 36-45, in *The Americas in 1984 - A Year for Decisions*, Report of the Inter-American Dialogue, Aaspen Institute for Humanistic Studies, Washington, D.C., 1984, p. 82.
39. RABE, Stephen G., *Eisenhower and Latin America - The Policy of Anticommunism*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1988, p. 237.
40. RESTREPO, Carlos Lleras, "*El Sistema Interamericano: Revivir el Critério Cooperativo para el Desarrollo Continental - El Derecho Internacional Americano*", pp. 44-48, in vvaa. ARCINIEGAS, German, *OEA La Suerte de una Institución Regional*, Editora Planeta Ltda., Bogotá, p. 169.

41. *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, Colección de Actas Finales, tomos I e II, OEA/Ser.X/12, espanhol, Secretaria-General de la Organización de los Estados Americanos, p. 363 e 509.
42. ROETT, Riordan, "*Brazil and the Inter-American System*", in vv.aa., *The Future of the Inter-American System*, Tom Farer, Praeger, Nova York, 1979, p. XXIII-290.
43. SCHACHTER, Oscar, "*Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations*", in *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, São Francisco e Oxford, 1992, pp. 65-93.
44. SEITENFUS, Ricardo, Haiti - A Soberania dos Ditadores, Solivros, Porto Alegre, 1994, p. 137.
45. *Sistema Interamericano a través de Tratados, Convenciones y otros Documentos*, vol. 1, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, p. 1040.
46. TERCERO CASTRO, David, *Contribución de la O.E.A. al Derecho Internacional*, Faculdade de Ciências Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, Guatemala, Guatemala, 1955, p. 85.
47. VAKY, Viron, "*The Organization of American States and Multilateralism in the Americas*", pp. 5-65, in *The Future of the Organization of American States*, The Twentieth Century Fund Press, Nova York, 1993, p. 125.
48. WESSON, Robert, *The United States and Brazil - Limits of Influence*, Standford University, Standford, California, Praeger Publishers, - CBs Educational and Professional Publishing, 1981, p. 179.
49. WILLENTZ, Amy, *The Rainy Season - Haiti Since Duvalier*, Jonathan Cape Ltd, Londres, 1989, p. 427.
50. ZELA, Hugo de, "*The role of the OAS in the Promotion of Democracy*", pp. 99-108, in *Elecciones y Observación Electoral*, Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C., 1992, p. 112.

ARTIGOS, RELATÓRIOS E MONOGRAFIAS:

1. ACHESON, Dean Gooderham, "*Growth of the Organization of American States*", Department of State Bulletin, nº 502, vol. 20, Washington, D.C., 1949, pp. 198-200.
2. Americas Watch, "*No Port in a Storm - The Misguided Use of In-Country Refugee Processing in Haiti*", nº 7, vol. 5, Washington, D.C., setembro de 1993.
3. ARCINIEGAS, German, "*Cien Años de Esperanzas*", Revista Interamericana de Bibliografia, Departamento de Assuntos Culturais, Secretaria-Geral da OEA, Washington, D.C., nº 4, vol. XXXIX, pp.439-456.
4. ARISTIDE, Max V, e RICHARDSON, Laurie, "*Haiti's Popular Resistance*", North American Congress on Latin America, Inc., NACLA, *Report on Haiti*, nº 4, vol. 27, Nova York, janeiro-fevereiro de 1994, pp.30-36.

5. AVELLAN VITE, Alberto, "*Breve Estudio sobre la Carta de la Organización de los Estados Americanos*", Revista do Colégio Nacional Vicente Rocafuerta, nº 62, vol. 29, Guayaquil, Equador, 1952, pp. 10-24.
6. BALL, Mary Margaret, "*New Formal, Old Problems; The Organization of American States Under Revised Charter*", Secolas Annals, Athens, Georgia, 1972. pp. 24-26.
7. BEDOYA, Carlos Garcia, "*Comentarios sobre el Sistema Interamericano y las Reformas Planteadas por la Comision Especial de Estudio*", in Tercer Curso de Derecho Internacional, Comité Jurídico Interamericano, Ediciones Jurídicas de las Américas, Secretaria-Geral da OEA, Washington, D.C., 1977, pp. 159-179.
8. BLOOMFIELD, Richard J., *"Advancing Democracy and Human Rights in the Americas*", in "*Advancing Democracy and Human Rights in the Americas - What Role for the OAS?*", *Inter-American Dialogue*, Relatório de Conferência, Washington, D.C., maio de 1994, pp. 13-30.
9. CAMILIÓN, Oscar, "*La Crisis de la OEA*", Estrategia, nº 25/26, Instituto Argentino de Estudos Estratégicos e de Relações Internacionais, Buenos Aires, 1973/1974, pp. 78-83.
10. CAMINOS, Hugo, "*L'Exercice de Pouvoirs Implicites par le Secrétaire Général de l'Organisation des États Américains dans le Cadre de l'Etablissement de la Paix en Amérique Centrale*", in Anuaire Français de Droit International, nº XXXV, Editions du Centre National de la Recherce Scientifique, Paris, 1989, pp. 189-203
11. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, "*Evolução, Balanço e Perspectivas do Sistema Interamericano ao Início da Década de Oitenta*", in Noveno Curso de Derecho Internacional, Comité Jurídico Interamericano, Ediciones Jurídicas de las Américas, Secretaria-Geral da OEA, Subsecretaria de Assuntos Jurídicos, Washington, D.C., 1983, pp. 1-34.
12. CASIMIR, Jean, "*Internacionalizacion de la Crisis Haitiana?*", *Jornada de Solidariedad con Haiti*, Universidad de Puerto-Rico, 11 de abril de 1994, pp. 1-13.
13. CIRIA, Alberto, "A Organização dos Estados Americanos; Uma Crise Permanente?", Cadernos Brasileiros, nº 50, vol. 10, novembro-dezembro de 1968, pp. 47-67.
14. DONNELLY, Jack, *"Human Rights, Humanitarian Crisis, and Humanitarian Intervention*", pp. 607-640, International Journal, Canadian Institute of International Affairs, Ontário-Toronto, nº 4, vol. 48, 1993, pp. 669-686.
15. DREIER, John, "*New Wine and Old Bottles; The Changing Inter-American System*", International Organization, Boston, Massachusetts, nº 2, vol. 22, 1968, pp. 477-493.
16. FARER, Tom, "*Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere*", in "*Advancing Democracy and Human Rights in the Americas - What Role for the OAS?*", *Inter-American Dialogue*, Relatório de Conferência, Washington, D.C., maio de 1994, pp. 85-96.

17. FRANCO, Galo Leoro, *Estructura y Objetivos Actuales de la Organización de los Estados Americanos*, in Décimo Curso de Derecho Internacional, Comité Jurídico Interamericano, Ediciones Jurídicas de las Américas, Secretaria-Geral da OEA, Subsecretaria de Assuntos Jurídicos, Washington, D.C., 1984, pp. 319-339.
18. FRANCK, Thomas M., "*The Emerging Right to Democratic Governance*", American Journal of International Law, Washington, D.C., vol. 86, janeiro de 1992, pp. 47-91.
19. GANNON, Francis X., "*Will the OAS Live to be 100? Does It Deserve to?*", Caribbean Review, nº 4, vol. 13, 1984, pp. 12-15.
20. GARCIA AMADOR, F.V., "*El Sistema Interamericano a un Siglo de Su Creación*", in XVI Curso de Derecho Internacional, Comité Jurídico Interamericano, Ediciones Jurídicas de las Américas, Secretaria-Geral da OEA, Subsecretaria de Assuntos Jurídicos, Washington, D.C., 1989, pp. 17-27.
21. GARCIA BEDOYA, Carlos, "*Comentarios sobre el Sistema Interamericano y las Reformas Planteadas por La Comisión Especial de Estudio*", Terceiro Curso de Direito Internacional Organizado pelo Comitê Jurídico Interamericano, janeiro de 1977, OEA/Ser.Q./V.C-3, CJI-30. p.169.
22. GARRIGUE, Philippe, "*Intervention-Sanctions and 'Droit d'Ingérence' in International Humanitarian Law*", International Journal, Canadian Institute of International Affairs, Ontário-Toronto, nº 4, vol. 48, 1993, pp. 669-686.
23. GERSHMAN, Carl, "*International Organizations and Democracy - The United Nations and the New World Order*", Journal of Democracy, nº 3, vol. 4, editado pela Johns Hopkins University, Baltimore, julho de 1993, pp. 5-28.
24. HAKIM, Peter, "*International Organizations and Democracy - The OAS: Putting Principles into Practice*", Journal of Democracy, nº 3, vol. 4, editado pela Johns Hopkins University, Baltimore, julho de 1993, pp. 39-49.
25. HALPERIN, Morton H. e LOMASNEY, Kristen, "*Garanteeing Democracy*", Foreign Policy, Washington, D.C., nº 91, Carnegie Endowment for International Peace, 1993, pp. 105-122; e *Toward a Global "Guarantee Clause"*, Journal of Democracy, nº 3, vol. 4, editado pela Johns Hopkins University, Baltimore, julho de 1993, pp. 60-69.
26. HERRERA, Felipe, "*America Latina: Hacia una Nueva Década*", Sexto Curso de Direito Internacional Organizado pelo Comitê Jurídico Interamericano, Conferências e Informes, OEA/Ser.Q/V.C-6, Secretaria-Geral, Organização dos Estados Americanos, 1979, pp. 331-343.
27. HIRST, Mônica (com PINHEIRO, Letícia), "A Política Externa do Brasil em Dois Tempos" - Revista Brasileira de Política Internacional, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, D.F., ano 38, nº 1, 1995, pp. 5-23.

28. IGNATIUS, Sarah, "*Haitian Asylum-Seekers: Their Treatment as a Measure of the INS Asylum Officer Corps*", *Georgetown Immigration Law Journal*, nº 1, vol. 7, Washington, D.C., março de 1993, pp. 119-147.
29. Instituto de Relações Europeu-Latino-Americanas, IRELA, "*Haiti: Permanent Crisis or Democracy Imposed from Outside?*", arquivos do IRELA, classificação BRF-94/2-HTI, Madri, 14 de fevereiro de 1994, p. 10.
30. IVES, Kim, "*The Unmaking of a President*", North American Congress on Latin America, Inc., NACLA, nº 4, vol. 27, Nova York, janeiro-fevereiro de 1994, pp. 16-25.
31. JACKSON, Robert H., "*Armed Humanitarianism*", International Journal, Canadian Institute of International Affairs, Ontário-Toronto, nº 4, vol. 48, 1993, pp. 570-686.
32. JEAN-PIERRE, Jean, "*The Tenth Commandement*", North American Congress on Latin America, Inc., NACLA, nº 4, vol. 27, Nova York, janeiro-fevereiro de 1994, pp. 41-45.
33. JOHNSON, Kevin R., "*The Haitian Refugee Crisis: A Closer Look*", Georgetown Immigration Law Journal, nº 1, vol. 7, Washington, D.C., março de 1993, pp. 1-37.
34. LEE RAY, James e REYES, P. Olga, "*The Inter-American System, The Organization of American States and the Future*", Revista Interamericana de Bibliografia, Departamento de Assuntos Culturais, Secretaria-Geral da OEA, Washington, D.C., nº 4, vol. XXXIX, pp. 512-526.
35. MAGNO, Raymundo Santos Rocha, "A Organização dos Estados Americanos: Dispositivos para a Promoção e Defesa da Democracia. A Suspensão de Membro de Acordo com o Protocolo de Washington, de 14 de Dezembro de 1992", monografia apresentada no âmbito do XXX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio-Branco, Ministério das Relações Exteriores, 1995.
36. MARTIN, Ian, "*Haiti: Mangled Multilateralism*", Foreign Policy, Washington, D.C., nº 95, 1994, pp. 72-89.
37. McCORMICK, Elizabeth Mary, "*HIV-Infected Haitian Refugees: An Argument Against Exclusion*", Georgetown Immigration Law Journal, nº 1, vol. 7, Washington, D.C., março de 1993, pp. 149-171.
38. MINTZ, Sydney W., "*Can Haiti Change?*", Foreign Affairs, nº 1, vol. 74, janeiro-fevereiro de 1995, pp. 73-86.
39. MORRELL, James, "*The Governors Island Accord on Haiti*", International Policy Report, Center for International Policy, Washington, D.C. setembro de 1993, pp. 1-11.
40. MUÑOZ, Heraldo, "*International Organizations and Democracy - The OAS and Democratic Governance*", Journal of Democracy, nº 3, vol. 4, editado pela Universidade Johns Hopkins, julho de 1993, Baltimore, pp. 29-38.
41. MUÑOZ, Heraldo, "*The OAS's Comparative Advantage*", in "*Advancing Democracy and Human Rights in the Americas - What Role for the OAS?*", Inter-American Dialogue - A Conference Report, Washington, D.C., maio de 1994, pp. 31-34.

42. NELAN, Bruce W., "*Will He or Won't He?*", Time, nº 25, vol. 146, dezembro de 1995, p. 24.
43. O'NEILL, William G., "*The Roots of Human Rights Violations in Haiti*", Georgetown Immigration Law Journal, nº 1, vol. 7, Washington, D.C., março de 1993, pp. 87-117.
44. ORENSTEIN, Catherine, "*What do Haitians want from the US?*", North American Congress on Latin America, Inc., NACLA, nº 4, Nova York, janeiro-fevereiro de 1994, pp. 16-19.
45. PASTOR, Robert, "*Forward to the Beginning: Widening the Scope for Global Collective Action*", International Journal, Canadian Institute of International Affairs, Ontário-Toronto, nº 4, vol. 48, 1993, pp. 641-667.
46. PICCIRILLI, Rodolfo, "*La Novena Conferencia Internacional Americana*", Revista de Direito Internacional e Ciências Diplomáticas, nº 1/2, vol. 1, Rosário, abril-dezembro de 1949, pp. 9-58.
47. PRÉVAL, René, "*Haiti, le Coup d'État du 30 Septembre 1991*", Dossiê Preparado pelo Governo Constitucional da República do Haiti, Porto-Príncipe, Haiti, sem data, arquivos da Representação Permanente do Haiti junto à OEA, cópia do texto em propriedade da autora do presente trabalho, p. 42.
48. ROBERTS, Adam, "*Humanitarian War: Military Intervention an Human Rights*", International Affairs, Londres, nº 3, vol. 69, julho de 1993, pp. 429-449.
49. ROTBERG, Fobert, "*Clinton Was Right*", Foreign Policy, Washington, D.C., nº 102, 1996, pp. 135-141.
50. SANDOZ, Yves, " *'Droit' or 'Devoir d'Ingérence' and the Right to Assistance: the Issues Involved*", *The Review* - International Commission of Jurists, The Review, nº 49, dezembro de 1992, pp. 12-23.
51. SCHEMAN, L. Ronald, "*Rebuilding the OAS: A Program for Its Second Century*", Revista Interamericana de Bibliografia, Departamento de Assuntos Culturais, Secretaria-Geral da OEA, Washington, D.C., nº 4, vol. XXXIX, pp. 527-534.
52. SCHOENHOLTZ, Andrew I., "*Aiding and Abetting Persecutors: The Seizure and Return of Haitian Refugees in Violation of the U.N. Refugee Convention and Protocol*", Georgetown Immigration Law Journal, nº 1, vol. 7, Washington, D.C., março de 1993, pp. 67-85.
53. SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva, "A OEA e a Crise Haitiana", trabalho não publicado, Santa Maria, Rio Grande do Sul, 30 de outubro de 1993, arquivos pessoais do Secretário-Geral da OEA, p. 84.
54. SLATER, Jerome, "*The Limits of Legitimization in International Organizations*", The World Peace Foundation, Boston, nº 1. vol. XXIII, inverno de 1969, Boston, Mass., 1969, pp. 48-72.
55. SOUTO MAIOR, Luiz A., "Ingerência: Desafios de Um Discurso Cambiante", Revista Brasileira de Política Internacional, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, D.F., nº 2, vol. 36, 1993, pp. 120-127.

56. SWENEY, John, "*Stuck in Haiti*", Foreign Affairs, nº 102, 1996, pp. 143-151.
57. TROUILLOT, Michel-Rolph, "*Haiti's Nightmare and the Lessons of History*", North American Congress on Latin America, Inc., NACLA, nº 4, vol. 27, Nova York, janeiro-fevereiro de 1994, p. 51.
58. VÁSQUEZ, Juan Materno, "*Reflexiones en torno a los Últimos Acontecimientos en Latinoamerica y los Principios Básicos del Sistema Interamericano*, in Septimo Curso de Derecho Intrernacional, Comité Jurídico Interamericano, Ediciones Jurídicas de las Américas, Secretaria-Geral da OEA, Washington, D.C., 1983, pp. 162-179.
59. VILLAGRAN DE LEON, Francisco, "*The OAS and Democratic Development*", United States Institute of Peace, Washington, D.C., 1992, p. 33.
60. WILENTZ, Amy, "*Love and Haiti*", The New Republic, nº 1, vol. 209, Nova York, 5 de julho de 1993, p. 18.
61. WILSON, Larman C., "*The OAS and Promoting Democracy and Resolving Disputes: Reactivation in the 1990s?*", Revista Interamericana de Bibliografia, Departamento de Assuntos Culturais, Secretaria-Geral da OEA, Washington, D.C., nº 4, vol. XXXIX, pp. 477-499.

PERIÓDICOS

Artigos de revistas

1. ALCÂNTARA, Eurípides, **Veja**, Rio de Janeiro: *A Invasão Indolor*, ano 27 (nº39), edição 1359, 28/09/94, pp. 45-48.
2. BARNES, Edward, **Time**, Londres: *A Passage from Petit-Trou*, nº 1, vol. 142, 5/07/93, pp. 42-43.
3. BERNIER, Barbara L.: **The International Lawyer**, *Democratization and Economic Development in Haiti*, nº 2, vol. 27, 1993, pp. 455-459.
4. BRICE, Jean, **Haïti-En-Marche**, Porto-Príncipe: *La Règle d'Or de "la Grande Famille du 30 Septembre"*, nº 46, vol. VII, 29/12/93 a 4/01/94.
5. CHARLIER, André, **Haïti-En-Marche**, Porto-Príncipe: *Robert Malval - Grandeur Et Décadence*, nº 46, vol. VII, , 29/12/93 a 4/01/94.
6. CHURCH, George J., **Time**, Londres: *With Dogs*, nº 16, vol. 144, 17/10/94, pp. 17-19; *In and Out With the Tide*, nº 17, vol. 142, outubro de 1993.
7. CORDTZ, Dan, **Financial World**, Nova York: *Dial 911 for Uncle Sam*, nº 21, vol. 163, 11/10/94, pp. 22-29.
8. EMERSON, Tony, (com KATEL, Peter), **Newsweek**, Nova York: *Will He Ever Return?*, nº 12, vol. CXXIII, 24/03/94, p. 27.
9. FEDARKO, Kevin, **Time**, Londres: *This Time We Mean Business*, nº 12, vol. 144, 19/09/93; pp. 30-33; *Taking Charge on the Ground*, nº 14, vol. 144, 03/10/94, pp. 40-41; *Deliverance*, nº 17, vol. 144, 24/10/94, pp.29-32.
10. GRYZINSKI, Vilma, **Veja**, Rio de Janeiro: *Aventura Suicida*, ano 25, nº4, edição 1228, 1□/04/92, pp. 58/61.

11. KIRSCHTEN, Dick, **National Journal**: *Anatomy of a Flip-Flop*, nº 5, 30/01/93, p. 313.
12. KLEIN, Joe, **Newsweek**, Nova York: *Can Colin Powell Save America?*, nº 15, vol. CXXIV, 10/10/94, pp. 26-30.
13. KRAMER, Michael, **Time**, Londres: *The Case Against Invading Haiti*, nº 12, vol. 144, 10/09/94, p. 34; *Clinton at War Has the Countenance of Clinton at Peace. Or is that Carter?*, nº 14, vol. 144, 3/10/94, pp. 12-13.
14. MACLEAN, Frances, **Smithsonian**, Washington, D.C.: *'They Didn't Speak Our Language; We Didn't Speak Theirs'*, 01/93, pp. 44-55.
15. MARTIN, Ian, **Foreign Affairs**, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.: *Haiti: Mangled Multilateralism*, nº 95, 1994, pp. 72-89.
16. MASLAND, Tom, (com KATEL, Peter), **Newsweek**, Nova York: *Haiti: "We Could Turn Our Back"*, nº 8, vol. CXIX, 24/02/92, pp. 6-7.
17. McALLISTER, J.F.O., **Time**, Londres: *Lives on Hold*, , nº 5, vol. 141, 1º/07/93, pp. 36-37.
18. McGEARY, Johanna, **Time**, Londres: *Did the American Mission Matter?*, nº 8, vol. 147, 19 de fevereiro de 1996, pp. 12-15.
19. MICHAELS, Marguerite, **Time**, Londres: *Tightening the Screws*, nº 1, vol. 144, 4/07/94, p.34.
20. MORROW, Lance, **Time**, Londres: *Evil Not Impressed for Very Long*, nº 14, vol. 144, 03/10/94, p. 42.
21. NELAN, Bruce, **Time**, Londres: *Is Haiti Worth it?*, nº18, vol. 142, 1º/11/93, pp. 13-15; *Road to Haiti*, nº 14, vol. 144, 03/10/94, pp. 14-20; *Cops for Democracy*, nº 16, vol. 144, pp. 20-21.
22. **Newsweek**, Nova York: *Caught in the Middle*, nº 15, vol. CXXIV, 10/10/94, pp. 22-25.
23. POST, Tom, **Newsweek**, Nova York: *No Way to Cut and Run*, nº 17, vol. CXXII, 25/10/93, p. 19; (com WALLER, Douglas, KATEL, Peter, CLIFT, Eleanor e REISS, Spencer), *Sailing Into Big Trouble*, nº 18, vol. 122, 1º/11/93, pp. 20-21.
24. RIDGEWAY, James, **Haïti-En-Marche**, Porto-Príncipe: *La Filière Haitienne*, nº 46, vol. VII, 29/12/93 a 4/01/94.
25. SMOLOWE, Jill, **Time**, Londres: *With Friends Like These*, nº 19, vol. 142, 8/11/93, pp. 20-24.
26. TARR, Michael, (com ROBINSON, Linda), **U.S.News & World Report**, Nova York: *Haiti's Bloody Message to Clinton*, 25/10/93, p. 36.
27. **Time**, Londres, *Remembrance, not Vengeance* (entrevista com Jean-Bertrand Aristide), nº 16, vol. 144, 17/10/94, p. 32.
28. **The Economist**, Nova York: *Operation Uphold Something*, nº 7883, vol. 333, 1º/10/94, p. 60; *It Worked*, nº 7885, vol. 333, 15/10/94, p. 57.
29. **Veja**, Rio de Janeiro: *Golpe na Contramão*, ano 24 (nº41), edição 1203, 9/10/91, pp. 40-41; *O Sonho Afundou*, ano 25 (nº 42), edição 1310, 20/10/93, pp. 36-37; *Encruzilhada no Caribe*, ano 26 (nº 29), edição 1349, 20/07/

94, p. 37; *O Brasil Diz Que o Haiti Não é Aqui*, ano 27 (nº 32), edição 1352, 10/08.94, pp. 48-50; *De um Jeito ou de Outro*, ano 27 (nº 38), edição 1358, 21/09/94, p. 53.

Artigos de jornais

1. ALERTE, Michel Oreste, **Le Matin**, Porto-Príncipe: *Pourquoi les "Amis d'Haiti" Ne Veulent-Ils Pas qu'Elle Soit Libre et Prospère*, 7/12/93; *Le Législatif et le Judiciaire Doivent Assumer leurs Responsabilités*, 14-15/12/93; *Conférence Nationale sans Ingérence Etrangère et sur le Territoire d'Haiti*, 4-5/01/94; *La Communauté International n'est Plus Apte à Résoudre la Crise Nationale*, 14 e 15/03/94.
2. ARISTIDE, Jean-Bertrand, **O Estado de São Paulo**, São Paulo, *O Vírus do Golpe*, 4/05/92, caderno 1, p. 2 (o mesmo artigo foi publicado no Correio Braziliense, de 31 de maio de 1992, sob o título *Bloqueio Pode Restaurar as Liberdades no Haiti*). **The New York Times**, Nova York: *Set a Deadline*, 16/03/93.
3. AUERBACH, Stuart, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Are Sanctions More Harmful Than Helpful?*, 29/03/93, A7 e H4.
4. BABBIT, Harriet, **The Washington Times**, Washington, D.C.: *Efforts for Democracy in Haiti*, 8/11/93, A2.
5. BOOTH, William, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *27 Haitians Freed From 'HIV Prison'*, 15/06/93, A16; *Pro-Army Haitians Ask New Vote*, 30/10/93, A17; *Florida Plans to Sue U.S. Over Illegal Immigrants*, 30/12/93, A12.
6. BRAGA, Teodomiro, **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, *OEA Vai Mandar Comissão para Reverter Golpe no Haiti*, 3/10/91, caderno 1, p. 14; *OEA Lança Nova Ofensiva pela Volta da Democracia ao Haiti*, 20/12/92, caderno 1, p. 27.
7. BRAGG, Rick, **The New York Times**, Nova York: *Cleared by the U.S., 800 Are Trapped in Haiti*, 15/08/94; *Cheers and Sighs of Relief as Beatings Subside*, 23/09/94, A1 e A12.
8. BRASIL, Sandra, **O Globo**, Rio de Janeiro: *Brasil Pode Enviar Missão ao Haiti*, 23/09/94, p. 19.
9. BROWN, DeNeen L., **The Washington Post**, Washington, D.C: *'A Rising Tide' of Activism on Haiti*, 30/04/94, B4; *Among Area Refugees, Policy Prompts Much Worry*, 9/07/94, A14.
10. BROOKE, James, **The New York Times**, Nova York, *Aristide Condemns U.S. Policy*, 10/02/92; *With a View of One Hemisphere, Latin America Is Freeing Its Own Trade*, 29/12/93, D2; *Latins Join in New Effort to Get Haitian Leaders to Step Down*, 15/08/94.
11. CANZIAN, Fernando, **Folha de São Paulo**, São Paulo: *ONU Encerra as Negociações com Haiti*, 31/08/94, pp. 1 e 2.
12. CARLOS, Newton, **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro: *Esqueceram o Haiti*, 22/01/93, caderno 1, p. 11; *Haiti Urgente*, 28/10/93, caderno 1, p. 11;

Democratização Armada, 26/09/94, p.11; *Arquivos Haitianos*, 11/10/94, caderno 1, p. 11.

13. CARNEIRO, Luis Orlando, **Jornal do Brasil**: *Brasil já Admite Apoiar a Intervenção no Haiti*, 27/07/94, caderno 1, p. 8.
14. CAROIT, Jean-Michel, **Le Monde**, Paris: *Les Différends Entre le Président Aristide et Son Premier Ministre Éclatent au Grand Jour*, 21/12/93; *Le Pays est Proche de la Paralysie Totale*, 25/01/94.
15. CAROTHERS, Thomas, **The New York Times**, Nova York: *The Making of a Fiasco*, 12/05/94.
16. CASTILHO, Carlos, **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro: *No Haiti, o Poder dos 'Pequenos Soldados'*, 9/11/91, caderno 1, p. 6; *Os Haitianos Perdem a Esperança*, 30/11/91, caderno 1, p. 8; *Invasão do Haiti Vai Custar Caro para os EUA*, 24/07/94, caderno 1, p. 18.
17. COHEN, Richard, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Haiti: Time for Muscle*, 7/04/94; *Obliged to Lead*, 3/05/94, A 23.
18. CROSSETE, Barbara, **The New York Times**, Nova York: *U.S. Starts Return of Haiti Refugees After Justices Act*, 2/02/92, pp. 1 e 12; *U.S. Plans to Sharpen Focus Of Its Sanctions Against Haiti*, 5/02/92; *Plan for Global Peacekeepers to Soothe Haiti Is Veighed*, 14/02/92; *White House Presses a Ban on the Haitians*, 15/02/92, A3; *Deposed Haitian Leader and Foes Completing Accord for His Return*, 25/02/92, A1 e A9; *Ousted Haitian Signs Accord for Return*, 26/02/92; *House Passes Bill to Let Haitians Stay at Guantánamo for 6 Months*, 28/02/92; *Haiti's Ousted Leader to Seek Support in U.S.*, 10/03/92; *Tanker That Took Oil To Haiti Seized*, 3/04/92; *Hamstrung Over Haiti*, 19/05/92; *U.N. Official Rebukes U.S. on Haitians*, 22/05/92.
19. D'ADESKY, Anne-Christinne, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Haiti's Anxious Aristocracy*, 2/11/93, C4.
20. DEVROY, Ann, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Clinton Signs New Guidelines for U.N. Peacekeeping Operations*, 6/05/94; (com PRESTON, Julia) *Cristopher: No Decision on Haiti Invasion*, 16/07/94, A9; (com GRAHAM, Bradley) *U.S. Units Ready to Invade But Clinton Is Said to Be Weeks From Decision*, 17/07/94; (com GRAHAM, Bradley), *U.S. Readies Force For Policing Haiti Following Invasion*, 9/09/94, A1 e A34.
21. DEWAR, Helen e COOPER, Kenneth J., **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Many Lawmakers Criticize Haiti Policy but Few Propose Alternative*, 16/07/94, A9.
22. DE WITT, Karen, **The New York Times**, New York: *Bush Reassures Haiti's Ousted Chief*, 5/10/91, p. 4.
23. DHOMBRES, Dominique, **Le Monde**, Paris: *Les Haitiens de Miami ne Croient Plus au Retour du Président Aristide*, 18/12/93.
24. DOWD, Maureen, **O Estado de São Paulo**, São Paulo, *Silêncio de Aristide Provocou Ranger de Dentes*, 23/09/94, p. 13.
25. ELLIOT, Michael, **O Estado de São Paulo**: *Só Ação Armada Não Resolverá Crise*, 18/09/94, caderno 1, A9.

26. ÉTIENNE, Gérard, **Haïti-Observateur**, Porto-Príncipe: *Le Génocide d'Haiti*, 31/12/93. La Presse, Montréal: *Haiti: Radio-Canada Ne Présente Qu'une Version des Faits*, 27/01/94.
27. EVANS, Rowland, **The Washington Post**, Washington, D.C.: (com NOVAK, Robert) *Washington To Haiti: "Democracy or Die"*, 24/04/92, A20.
28. FARAH, Douglas, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Prospects for Prompt Resolution of Haitian Crisis Begin to Dim*, 2/01/93; *Aristide Asks Haitians to Stay Home, Await His Return*, 13/01/93, A15-A18; *Haitians Eye Flight Despite Call to Stay*, 14/01/93; *Haiti Rejects Proposal to End Crisis*, 25/05/93; *Repression Still Rife in Rural Haiti*, 30/05/93, A37 e A45; *"Look at Us Now - We Are Worse Off Than Ever"*, 1º/06/93, A1 e A14; *Haitians Despair of Aristide's Return in Time to Save Economy*, 23/06/93; *Opponents Accelerate Drive to Bar Aristide*, 2/10/93; *Haitian Premier Says Military Violated Accord*, 4/10/93; *Elections Sought by Haiti Group*, 1º/11/93; *Embargo Isolates, Imperils Haitians*, 25/01/94, A1; *Violent Political Movement, Protected by Military, Growing in Haiti*, 26/01/94; *Aristide's Backers: Latest Plan Flalls Short*, 2/05/94, A1 e A13; *Haiti: Fueled by Despair*, 6/05/94, A1, A10 e A11; *Balaguer Bars Cutting Off Haiti*, 16/05/94; *Embargo Continues to Leak*, 21/05/94, A1, A18 e A19; *For Haiti's Poorest, Embargo Means More Misery*, 23/05/94, A1 e A14; *Flotilla Flouts Embargo to Sustain Haiti*, 25/05/94, A28; *To Haitians Manning Small Boats, Cutters Still Mean a Ticket to U.S.*, 9/07/94; *Haitian Military Is Said to Unite in Face of U.S. Threat*, 10/07/94; *Rights Observers to Quit Haiti Today*, 13/07/94; *Over U.S. Radio, Aristide Pledges Reconciliation in Haiti*, 17/07/94, A21; *Embargo, U.S. Entry Ban Curb Haitian Sea Flights*, 25.07/94; *Haiti's Complex General*, 15/08/94, A1 e A16; *Toughest Task in Haiti: Reviving Economy*, 23/09/94, A1 e A30.
29. FRANCIS, Paulo, **O Estado de São Paulo**, São Paulo: *Somente Bloqueio Militar Fará Embargo Funcionar*, 19/06/93, caderno 1, p. 20; *Crise Haitiana Oculta Disputa por Cocaína*, 14/11/93, caderno 1, A22.
30. FRENCH, Howard, **The New York Times**, Nova York: *Haiti's Democracy Such as It Was, Is Swept Aside By a Chaotic Coup*, 6/019/91, 2E; *Accord Is Reported on Restoring Haitian Leader*, 9/01/92, A7; *Haitian Communist Speaks of Healing*, 12/01/92; *Some Haitians Say Continuing Abuses Forced a 2D Flight*, 10/02/92, A8; *Regional Leaders Seek Haiti Meeting*, 21/02/92; *Despite Accord, Many Haitians Voice Pessimism*, 1º/03/92; *Haiti's Economy Gets Ever More Desperate*, 8/03/92; *Haitians Return to Deepening Misery*, 15/03/92; *Haiti Accord Set Back as Lawmakers Fail to Act on It*, 29/03/92; *U.S. Sanctions Against Haiti Seem Ineffective*, 26/04/92, p. 17; *Latin States Back Steps to Restore President in Haiti*, 18/05/92; *Haiti's Junta Leader Talks of 'Right Path' Despite Signs of Upheaval in Army*, 31/05/92; *Haitians See a Renewal of Hope with Clinton*, 23/11/92, A20; *Visiting U.S. General Warns Haiti's Military Chiefs*, 9/01/93; *Haitians' Advocates Admit Some Feelings of Betrayal*, 15/01/93; *Haitian Leaders Object to a U.N. Plan for Deploying Observers*, 29/01/93, A7; *Haitian Townspeople Tell of New Fear of Violence*, 1º/03/93; *Despite Plans,*

U.S. Refugee Processing in Haiti Is Said to Lag, 2/03/93; *Haitian dissident Loses Plea for U.S. Refugee Visa*, 7/03/93, p. 19; *Pact on Aristide Return to Haiti Reported Near*, 28/03/93; *Crackdown Keeps Haiti Radio Silent*, 5/04/93; *Offer of Amnesty Removes Obstacle To Accord in Haiti*, 14/04/93, A1-A7; *Hopes and Tensions Rise in Haiti As Aristide's Return Seems Closer*, 15/04/93; *Two Rights Groups Protest Offer of an Amnesty in Haiti*, 16/04/93; *Haiti Army Returns Offer of Amnesty*, 17/04/93; *U.S. to Push for a U.N. Police Force of 500 for Haiti*, 10/05/93; *A Clinton Doctrine, Perhaps, to Be Tried Out in Haiti*, 18/04/93; *Diplomats Arrive in Haiti for Talks*. 24/05/93; *Observers See Haiti Police Force As Brutal Obstacle to Democracy*, 24/05/93; *Leaders In Haiti Spurn Police Plan*, 25/05/93; *A Settlement in Haiti? 'Mr. America' Is in the Way*, 1º/06/93; *Haiti's Army Chief Agrees to Meet Aristide*, 23/06/93; *Haiti's Military Leaders Reported Unyelding at Talks*, 29/06/93; *U.N. Approves Ban On Shipments of Oil To Haitian Military*, 17/06/93, A5; *Haiti Negotiations Are Reported At a Critical Stage*, 1º/07/93; *Haitian Police Chief Emerge From the Shadows*, 9/09/93, A5; *Aristide Is Returning, and the Spirits Get Credit*, 10/09/93; *A Dark Shadow of Duvalier Stil Blights Haiti*, 23/09/93, A15; *First Foreign Troops Arrive Under Peace Plan for Haiti*, 7/10/93; *U.N. Envoy Seeks Talks to End Impasse on Haiti President's Return*, 30/10/93; *As Aristide Fails to Return His Foes Celebrate in Haiti*, 31/10/93; *Study Says Haiti Sanctions Kill Up to 1,000 Children a Month*, 9/11/93, A1 e A8; *In Haiti, a Growing Disillusionment with Clinton*, 5/12/93; *Premier of Aristide Criticizes Aristide*, 20/12/93; *Haitians Bitterly Accusing Outside World of Desertion*, 21/12/93; *Many in Haiti Now Believe the U.S. Has Given Up on Aristide*, 8/01/94; *The Bogeyman's Back, Striking Fear Into Haitians*, 20/01/94; *Cracks in Haiti's Military Widen , Aiding Efforts to Restore Aristide*, 7/02/94; *Struggling Haiti Business Groups Are Pressing the Military to Yield*, 9/02/94; *Embargo Creates 'Oil Boom' Near Haitian Border*, 13/03/94; *U.S. Hint of Force to End Haiti Crisis Draws Opposition*, 13/05/94, A1 e A8; *Dominicans Say, Hands Off Haiti*, 15/05/94; *Haiti's Generals Remain Defiant As a Strict Embargo Takes Effect*, 23/05/94; *Despite Embargo, Haiti's Rich Seem to Get Richer*, 25/05/94; *Even Wealthy Haitians Starting to Feel Pinched*, 11/06/94; *When Neighbors Aren't Friends*, 10/07/94; *Aristide's Stand on an Invasion Seen as Reflecting Distrust of U.S.*, 18/07/94.

31. FRIEDMAN, Thomas, **The New York Times**, Nova York: *The White House Refuses to Link Aristide's Return and Democracy*, 8/10/91, p. 10; *U.S. to Release 158 Haitian Detainees*, 10/06/93.
32. GORDON, Michael R., **The New York Times**, Nova York: *U.S. Troops Stage Military Exercise with Eye on Haiti*, 7/07/94, A1 e A8.
33. GOSHKO, John M., **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Doubts Persist Amid Talks On Reversal of Haiti Coup*, 23/02/92; *Aristide Casts Doubt on Return*, 18/03/92; *U.S. Bid to Oust Regime Underlies Haiti Problem*, 27/05/92, A21; *U.S. Considers Advisers for Haitian Army*, 14/04/93; *Administration Aides Defend Haiti Policy*, 21/05/93; *Haitian Premier Cancels*

Plans for Reconciliation Conference, 16/12/93; *Clinton Bow to Haitian Mob May Have Sealed Fate of Aristide*, 2/01/94, A27; *State Department Plays Down Aristide Split*, 7/01/94, A15; *U.S. to Ask Tougher Sanctions on Haiti*, 28/01/94; *Aristide Stance "Mystifying" U.S. Says*, 10/02/94, p. A7; *Rejection of U.S.-Backed Plan Deepens Conflict with Aristide*, 14/02/94; *Aristide Asks Sanctions, Rebuffs U.S.*, 16/02/94, A3; (com Julia Preston) *Haiti's "Friends" Split Over Tighter Sanctions*, 20/02/94, A42; *Haiti Policy at Impasse, Panel Told*, 9/03/94, A14; *U.S. Seeks Aristide's Cooperation*, 29/03/94, A11; *Aristide Renouces Treaty Allowing Return of Haitians*, 7/04/94; *U.S. to Seek Full Embargo Against Haiti*, 22/04/94; *Effects of Shifts on Haiti Unclear*, 13/05/94, A42; *Escalating U.S. Pressure on Haiti Is a Two-Edged Sword*, 12/06/94, A10; (com MARCUS, Ruth) *U.S. Renews Search for Haitian Havens*, 9/07/94, A14; *U.S. Officials Defend Policy on 'Safe Havens'*, 11/07/94; **The Washington Post National Weekly Edition**, Washington, D.C.: (com PRESTON, Julia), *Another Deadline Come and Gone*, 28/02 a 6/03/94, p.19.

34. GRAHAM, Bradley, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Commanders Lacked Explicit Orders in Engaging Haiti Police*, 23/09/94.
35. GREENHOUSE, Linda, **The New York Times**, Nova York: *High Court Backs Policy of Halting Haitian Refugees*, 22/06/93, A1.
36. GREENHOUSE, Steven, **The New York Times**, Nova York: *U.S. Aides Say They Still Back Aristide*, 7/01/94, A10; *U.S. Is Seeking Tougher Embargo Despite the Strain on Haiti's Poor*, 5/02/94, p.4; *Clinton-Aristide Ties Worsen Amid New Dispute*, 10/02/94, A13; *U.S. is Supporting New Haitian Plan*, 14/02/94; *Aristide Rejects U.S.-Backed Plan to Name a New Premier for Haiti*, 16/02/94; *Which Way Forward on Haiti?*, 9/03/94; *U.S. Again Shifts Its Haiti Policy, Seeking Concessions by Military*, 27/03/94; *Haiti Policy in Stalemate*, 7/04/94; *Aristide to End Accord That Allows U.S. to Seize Refugee Boats*, 8/04/94, A6; *Aristide Condemns Clinton's Haiti Policy as Racist*, 22/04/94; *Jamaica and U.S. Near Deal On Haitian Processing Center*, 1º/06/94; *Jamaica to Let U.S. Anchor Ship Off Coas*, 2/06/94; *Islands to Let U.S. Process Haiti Refugees*, 4/06/94; *U.S. Bars Flights and Money Deals with the Haitians*, 11/06/94, pp. 1 e 6; *A Haiti Invasion Wins Hemisphere Support*, 13/06/94; *U.S. Seeks Other Countries to Help Resettle Haitian Refugees*, 15/06/94; *U.S. Seeks New Process Sites For Wave of Fleeing Haitians*, 29/06/94; *Lawmakers Oppose an Invasion of Haiti Now*, 10/07/94.
37. HAAS, Richard e SOLARZ Stephen, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *The Case for Invading Haiti*, 13/05/94.
38. HAKIM, Peter, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Saving Haiti From Itself*, 31/05/92, C1 e C2.
39. HERBERT, Bob, **The New York Times**, Nova York: *Time to Act on Haiti*, 1º/06/94.
40. HOCKSTADER, Lee, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *For Haiti's Rulers, a Key Signal*, 5/02/92; *Year of Turmoil Dashes Haiti's Democratic Dream*, 8/02/92, A2; *Haiti Embargo Raises Specter of Famine; Rich Still Dine*,

11/02/92, A17; *Haiti's Cabinet Hangs Back on Pact*, 13/03/92, A22; *Sanctions on Haiti Tightened*, 18/05/92.

41. HOLMES, Steven A., **The New York Times**, New York: *Bush and Clinton Aides Link Policies on Haiti*, 7/01/93, p. A10; *As the Waot Grows Long, the Ousted Haitian Keeps the Faith*, 7/06/93, p. A13; *Aristide Is Urged to Back Premier*, 21/12/93; *Exiled Haitian Rebuffs Diplomats*, 22/12/93.
42. IDELSON, Holly, **The Washington Times**, Washington, D.C.: *High Court to Hear Challenge to Refugee Policy*, 1º/03/93.
43. IFILL, Gwen, **The New York Times**, Nova York: *Haitian Is Offered Clinton's Support on an End to Exile*, 17/03/93, A1-A13; *White House Not Ruling Out Force in Haiti*, 3/05/94.
44. JEHL, Douglas, **The New York Times**, Nova York: *Clinton's Options on Haiti: Ever Harsher Choices Ahead*, 6/05/94; *Right Wing Lawmakers in Haiti Swear In a Provisional President*, 12/05/94, A1 e A6; *Paris Opposes Using Force*, 13/05/94; *Bahamian Vessel Evades Navy and violates Haiti Embargo*, 25/05/94; *Clinton and Haiti: Domestic Issues Complicate Choice*, 19/07/94.
45. JOBIM, Nelson Franco, **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro: *Acordo Não Democratiza Haiti*, 16/05/92, caderno 1, p. 13.
46. JOLICOEUR, Aubelin, **Le Matin**, Porto-Príncipe: *L'Armée d'Haiti dans sa Nouvelle Vocation*, 11/12/93; *Démocratie! Démocratie! Que de Crimes On Commet en Ton Nom*, 12/12/93.
47. KAMEN, Al, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Haitians Appear Resigned to Repatriation*, A15, 3/02/92; (com GOSHKO, John M.) *U.S. Plans to Ease Embargo on Haiti*, 5/02/92, A26; *New Agreement Prepares for Eventual Return of Deposed Aristide to Haiti*, 26/02/92.
48. KIFNER, John, **The New York Times**, Nova York: *Effort Is Begun by Dominicans to Seal Border*, 1º/06/94, A1 e A14; *U.S. Troops Receive Authority to Halt Haitian Police Beatings*, 23/09/94, A1 e A12.
49. KISSINGER, Henry, **O Estado de São Paulo**, São Paulo: *A Intervenção Americana no Haiti*, 29/09/94, p. 2.
50. LAPOUGE, Gilles, **O Estado de São Paulo**, São Paulo: *Casta Corrupta Tenta Conservar Seu Poder*, 2/10/91, caderno 1, p. 8; *Aristide Encontrará Haitianos em Alto Mar*, 2/03/94, caderno 1, A11..
51. LEWIS, Anthony, **The New York Times**, Nova York: *Question of Power*, 23/09/94.
52. LEWIS, Paul, **The New York Times**, Nova York: *U.N. Council Plans to Order Full Ban on Oil For Haiti*, 10/06/93, A1 e A12.
53. LIPPMAN, Thomas W., **The Washington Post**, Washington, D.C.: *U.S. Navy Ships Fire Warning Shots Off Haiti*, 25/05/94.
54. MANDIM, Ana Maria, **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro: *Políticos dos Estados Unidos Querem Intervenção Militar no Haiti*, 17/05/94, caderno 1, p. 8; *Missão da ONU Expulsa do Haiti Denuncia Atrocidades*, 13/07/94, caderno 1, p. 8; *EUA Têm um Plano de Duas Fases*, 2/08/94, caderno 1, p. 9; *Invasão Não Deve Ser Agora*, 3/08/94, caderno 1, p. 12; *Missão da ONU*

Expulsa do Haiti Denuncia Atrocidades, 13/07/94, caderno 1, p. 8; *EUA Estarão Prontos a Invadir Haiti Sábado*, 15/09/94, p. 14; *Clinton Explica à Nação Razões para Invasão*, 16/09/94, p. 10; *EUA Têm Tudo Pronto para a Invasão do Haiti*, 17/09/94, caderno 1, p. 16; *EUA Iniciam a Ocupação Pacífica do Haiti*, 20/09/94 , p. 16; *Nota de Aristide Provoca Mal-Estar*, 21/09/94, p. 15; *Governo Clinton Supera Crise com Aristide*, 22/09/94, p. 17; *CIA Criou SNI em Porto Príncipe*, 17/10/94, caderno 1, p.10.

55. MAYRINK, José Maria, **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro: *Aristide Mantém Esperança de Voltar ao Haiti*, 15/06/92, caderno 1, p.7.
56. McGRORY, Mary, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *The Trouble with Haiti*, 6/01/94.
57. MERIDA, Kevin, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Clinton Allies Denounce Haiti Policy*, 20/03/94; *Hill's Black Caucus Faults U.S. Policy On Haiti, Presses for Aristide Return*, 24/03/94; *Obey Calls for Invasion to Oust Haiti's Rulers*, 15/04/94; *Uneasy Lawmakers Find Solution to Haiti Perplexing*, 6/05/94, A14.
58. MILLER, Bill, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Moran Criticized For Views on Haiti*, 16/07/94, D6.
59. MORIN, Richard, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Support for Sending Gls to Haiti May Be Increasing, Poll Shows*, 29/06/94, A11.
60. NAVARRO, Mereya, **The New York Times**, Nova York, International: *The Guard Takes On the Gangs*, 13/07/94.
61. NOLASCO, Sonia, **O Estado de São Paulo**, São Paulo: *Aristide Diz que Não Volta com Cedras no Poder*, 29/10/93, caderno 1, A11.
62. NOVAK, Robert D., **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Adieu to Aristide*, 6/01/94; *Haiti Destroyed*, 2/03/94; *Collision Course on Haiti*, 2/05/94; *Haitian Resistance*, 12/05/94; *Seeking Escape Hatches on Haiti*, 2/06/94; *Haiti: Bill Gray's Policy*, 11/07/94.
63. O'NEIL, John, **The New York Times**, Nova York: *U.N. Sending Haiti Team to Assist U.S. Effort*, 22/05/94.
64. PASSOS, José Meirelles, **O Globo**, Rio de Janeiro, *EUA Pressionam por Acordo Rápido no Haiti*, 2/08/92, caderno 1, p. 34; *EUA Já Têm Plano para Invasão do Haiti*, 19/10/93, caderno 1, p. 19; *CIA Duvida do Equilíbrio Mental de Jean Aristide*, 23/10/93, caderno 1, p. 22; *Aristide: Corpo Fechado na Terra do Vodu*, 31/10/93, caderno 1, p. 29; *Estados Unidos Tiram Haiti de Sua Lista de Prioridades*, 3/12/93, caderno 1, p. 20; *EUA Intensificam Pressões contra os Militares do Haiti*, 24/05/94, caderno 1, p. 20; *Crise do Haiti: EUA Buscam Apoio do Brasil*, 23/07/94, caderno 1, p. 19; *Haiti Convoca População para a Guerra*, 2/08/94, caderno 1, p. 17; *Haiti Será Invadido Mesmo que Generais Deixem o Poder*, 15/09/94, p. 2; *Clinton a Cedras: Seu Prazo Acabou*, 16/09/94, p. 17; *Invasão Não Preocupa os EUA, mas o 'Dia Seguinte' Sim*, 19/09/94, p. 14; *Haiti: Problema dos EUA Agora é Aristide*, 19/09/94, p. 21.

65. PEZZULLO, Lawrence A., **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Our Haiti Fiasco*, 5/05/94.
66. PIERRE-PIERRE, Garry, **The New York Times**, Nova York: *Haitian Refugees Find Welcome Wears Thin*, 6/03/93; *Haiti Rightists Seek to Install New President*, 1°/11/93; *Amid Strife, Haiti Parliament Struggles With Itself*, 31/10/93; *Haiti Official Seen as Ready to Step Down*, 15/06/94; *Haiti Colonel Denies Urging Junta to Quit*, 16/06/94; *Haitians Are Undeterred by New Clinton Policy*, 7/07/94; *407 Haitians Are Returned In Just 1 Day*, 9/07/94; *U.S. Marines Put Sandbags at Embassy*, 10/07/94; *Opponents of Haiti's Military Urge Rights Monitors to Stay*, 13/07/94; *In a Remote Village, the Cry on All Sides Is, When Wil the G.I.'s Come*, 23/09/94. **O Globo**, Rio de Janeiro: *Capital do Haiti pára à Espera da Invasão Americana*, 20/10/93, caderno 1, p. 19.
67. PINCUS, Walter, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *CIA Analyses Tap Military NCO's as Main Roots of Violence in Haiti*,10/07/94.
68. PRESTON, Julia, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Police Monitors Proposed for Haiti*; 13/05/93, A28; *U.N. Votes to Clamp Oil Embargo on Haiti*, 16/06/93, A37.
69. PRICE, Joyce, **The Washington Times**, Washington, D.C.: *Haitian General Backs Dole's Fact-Finding Proposal*, 15/05/94.
70. RASPBERRY, William, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Equality for Haitians*, 8/04/94; *One Choice in Haiti*, 18/07/94, A14.
71. REALI, Júnior, **O Estado de São Paulo**, São Paulo: *Europeus Consideram Precedente Perigoso*, 2/08/94, caderno 1, A10.
72. REITMAN, Janet, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Haitians Man Their Leaky Boats*, 29/06/94.
73. RIDING, Alan, **The New York Times**, Nova York: *France is Seeking Support in U.N. for Tightening Sanctions on Haiti*, 14/12/93.
74. ROMAN, Nanci E., **The Washington Times**, Washington, D.C.: *Haitian Policy Defended at Court*, 3/03/94.
75. RODRIGUES, Fernando, **Folha de São Paulo**, São Paulo: *Missão da OEA Parte Hoje Para o Haiti*, 4/10/91, caderno 2, p. 3; *EUA Consideram "Inaceitável" o Novo Presidente Interino do Haiti*, 9/10/91, caderno 2, pp. 2-4; *OEA Aplica Embargo Comercial ao Haiti até Reposição de Aristide*, 10/10/91, caderno 2, pp. 2-3.
76. ROHTER, Larry, **El Caribe**, São Domingos: *Severas Medidas Fuerzan Haitianos Dejar Bahamas*, 10/01/94. **The New York Times**, Nova York: *Haven for Haitians Backed in Miami*, 5/02/92, A8; *With Haitians, Rights Groups Fault Decision*, 22/06/93; *In Miami's Little Haiti, Fears of Assassination*, 20/03/94; *Panamanians Don't Want Haitians - or 'Gringos'*, 9/07/94; *Aristide Calls For Reconciliation on His Own Radio Station*, 16/07/94; *As U.N. Leaves Haiti, Some Parting Insults*, 17/07/94; *Close To Home*, 24/07/94, pp. 1 e 3; *Haiti Embargo Hurts Poor, and Nearly Everyone Else*, 13/08/94; *Haiti Is a Land Without a Country*, 14/08/94.
77. ROSENFELD, Stephen S., **The Washington Post**, Washington, D.C.: 23/09/94.

78. ROSENTHAL, A. M., **The New York Times**, Nova York: *Men of Honor*, 23/09/94.
79. ROSSI, Clóvis, **Folha de São Paulo**, São Paulo: *Ditadura Militar Haitiana Aceita Acordo*, 3/07/93, caderno 2, pp. 2 e 4.
80. ROWE JR., James L., **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Administration, U.N. Agree on Haitian Refugee Process*, 12/06/94.
81. ROWEN, Robert, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *A Big Stick We Don't Need*, 23/09/94.
82. RUPERT, James, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *U.S. Rebuffs Defiance by Haiti Rulers*, 23/09/94, A1 e A31.
83. SAINT LOUIS, René, **Le Matin**, Porto-Príncipe: *Les Jeux et les Enjeux de la Crise O.N.U.-Haiti*, 7/12/93.
84. SANTIS, Hugh De, e DILLON, Kenneth J., **The Washington Post**, Washington, D.C.: *When We Last Invaded Haiti*, 10/07/94, C1 e C2;
85. SCHMITT, Eric, **The New York Times**, Nova York: *Clinton Told He Won't Need Approval to Invade Haiti*, 9/09/94
86. SCIOLINO, Elaine, **The New York Times**, Nova York: *Clinton Aides Urge Freer Haiti Policy*, 6/01/93, A1 e A2; *Clinton Says U.S. Will Continue Ban on Haitian Exodus*, 15/01/93, A1; *Pentagon and State Department at Odds Over Sending of Soldiers to Haiti*, 8/10/93, A12; *Haiti, We've Been There*, 22/05/94; *Clinton's Haiti Problem: What Price Democracy?*, 7/07/94; *Allies Was Unenthusiastic About Peace Force For Haiti*, 9/07/94; *U.S. Officials Skirt the Issue of Whether to Invade Haiti*, 11/07/94; *Top U.S. Officials Divided in Debate on Invading Haiti*, 4/08/94, A1.
87. SCOWCROFT, Brent e MELBY, Eric D. K., **The New York Times**, Nova York: *Invade Haiti? A Sure Way to Make a Bad Policy Worse*, 1º/06/94.
88. SEITENFUS, Ricardo, **Folha de São Paulo**, São Paulo: *A OEA e a Crise Haitiana*, 8/06/94, caderno 1, p. 3; *O Feitiço do Tempo*, 4/08/94, caderno 1, p. 3.
89. SELSKI, Andrew, **The Washington Times**, Washington, D.C.: *Aristide Speaks of Return on Radio as More Troops Move Toward Haiti*, 16/07/94.
90. SILVA, Carlos Eduardo Lins da, **Folha de São Paulo**, São Paulo: *ONU Inicia Embargo Contra Haiti*, 23/06/93; *Ministro É Morto; EUA Podem Agir Contra Haiti*, 15/10/93, caderno 2, p. 12; *EUA Enviam Marinha para Bloquear Haiti*, 16/10/93, caderno 2, pp. 2-12; *Aristide Reage à Interferência de Clinton na Política do Haiti*, 21/10/93, caderno 2, p. 10; *Clinton Vai à TV Defender Invasão*, 15/09/94, pp. 2 e 8; *Clinton Manda Militares Saírem "Já", Carter Chega a Acordo e EUA Ocupam o Haiti Hoje*, 19/09/94, pp. 2 e 8; *Política dos EUA Envergonha Carter*, 21/09/94, p. 2 e 12; *Aristide Dá seu Apoio a Acordo entre EUA e Haiti*, 22/09/94, pp. 2 e 12; *Cedras Diz que Não Quer Sair do Haiti*, 23/09/94; *EUA Anunciam Suspensão do Boicote*, 27/09/94, p.6; *Aristide Prega Contra a Anistia*, 30/09/94; *Líder da Repressão Deixa o Haiti*, 5/10/94, pp. 2-9; *Paramilitares Têm Proteção dos EUA*, 7/10/94, pp. 2-9.

91. SOTERO, Paulo, **O Estado de São Paulo**, São Paulo: *Mundo Condena Rebeldes do Haiti e Anuncia Fim de Ajuda*, 2/10/91, cadermo 1, p. 8; *Acordo Prevê a Volta de Aristide ao Poder*, 25/02/92, caderno 1, p.10; *Latinos Apóiam Brasil na Polêmica do Haiti*, 19/06/93, caderno 1, p. 20; *Americanos Recuam e Não Atracam no Haiti*, 13/10/93, A 12; *Sanções Começam a Funcionar, Acredita Governo Americano*, 14/06/94, caderno 1, A11; *EUA Aceleram Preparação para Invadir Haiti*, 9/07/94, caderno 1, A12; *Americanos São Contra a Intervenção Militar*, 12/07/94, caderno 1, A10; *Após Acordo, EUA Intervêm no Haiti*, 19/09/94, p. 12,; *Polícia Haitiana Mata 2 Manifestantes*, 21/09/94, p. 14; *Americanos Vão Agir contra a Violência*, 22/09/94, p. 8; *Americanos Desarmam Forças Haitianas*, 23/09/94, A12; *Incidente Confirma Riscos da Intervenção*, 26/09/94, caderno 1, A10; *Cedras Pode Renunciar Hoje ao Poder*, 10/10/94, A11; *Cedras Abandona o Poder sob Vaias no Haiti*, 11/10/94, caderno 1, A17; *Haitianos Recebem Aristide com Festa*, 16/10/94, caderno 1, A21.

92. SQUITIERI, Tom, **Folha de São Paulo**, São Paulo: *Esquadrões da Morte Aterrorizam Haiti*, 30/10/93, caderno 2, p. 10.

93. STUMBO, Bella, **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro: *Haiti, Decadência de uma Nação Paradisíaca*, 6/10/91, caderno 1, p. 26.

94. SURO, Roberto, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *U.N. to Assist U.S. On Haiti Refugees*, 21/05/94, A1 e A18; *Jamaica Will Help U.S. Process Haitians*, 1º/06/94, A1 e A16; *U.S. Policy Shift Backed By Aristide*, 4/06/94; *U.S. Concedes Time Limits to Get Haitian Refugee Deal*, 16/06/94; *Haitians' Plight Illuminates Volatile Nature of U.S. Policy*, 29/06/94; *Clinton's Gamble with Haiti Hinges on Refugee Response*, 11/07/94; *Haitians'Guantanamo Bay Camp Is Long on Lines, Short on Space, Officials Say*, 19/07/94, A5; *Haiti's History of Isolation Makes U.S. Task Harder*, 25/07/94, A14 e A15.

95. TACHINARDI, Maria Helena, **Gazeta Mercantil**, Rio de Janeiro: *Brasil Quer Solução Negociada*, 19/09/94, p. 2.

96. TARR, Michael, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Quest for New Regime In Haiti Takes a Tumble*, 29/01/93; *Observers Arrive in Haiti*, 15/02/93; *Funeral for Drowned Hatitians Becomes Protest Against Rule*, 26/02/93; *Rights Monitors Quickly Find Role In Embattled North Haitian City*, 7/04/93, p. A22; *Assault Punctures Optimism in Haiti*, 10/09/93, A2; *Aristide's Foes Block Plan for Haiti*, 19/03/93, A18; *U.N. Envoy on 5th Try for Haitian Accord*, 15/04/93.

97. THOMAS-LESTER, Avis, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *3,000 March to Protest Clinton Haiti Policy*, 1º/05/94.

98. THOMAS, Pierre, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *U.S. Investigates Allegations of Haitian Drug Trafficking*, 21/05/94.

99. TOGNOLLI, Cláudio Júlio, **Folha de São Paulo**, São Paulo: *'Marines' Avançam no Haiti*, 21/09/94, p. 13; *General Americano Faz Elogios A Cedras*, 22/09/94; *EUA Confiscam Armas de Militares Haitianos*, 23/09/94, p. 11; *ONU Controla Violação dos Direitos Humanos*, 24/09/94, caderno 2, p. 11;

Marines Matam Dez Soldados Haitianos, 26/09/94, pp. 2 e 8; *Polícia do Haiti Passa ao Comando Americano*, 27/09/94, pp. 2-12; *Atentados Matam Dez no Haiti*, 30/09/94, pp. 2-11; *Cedras Negocia Saída do Haiti*, 6/10/94, pp. 2-6.

100. TRAMIER, Sylviane, **Le Devoir**, Montreal: *Bisbille Dans le Clan Aristide*, 16/12/93, p. 1.
101. VARGAS, Berilo, **O Globo**, Rio de Janeiro, *Clinton e a Crise do Haiti: O Medo de Administrar o Caos*, 31/07/94, caderno 1, p. 4.
102. VERSIANI, Marçal, **O Globo**, Rio de Janeiro: *Haiti: Risco de Acordo em Vão*, 27/06/93, caderno 1, p. 36.
103. VILLELA, Heloísa, **O Globo**, Rio de Janeiro: *Missão da OEA Dá Ultimato Hoje no Haiti: Quer Aristide de Volta*, 4/10/91, p. 16.
104. WEINER, Tim, **The New York Times**, Nova York: *Key Haiti Leaders Said to Have Been in the C.I.A.'s Pay*, 1º/11/93 (o mesmo artigo foi publicado em O Globo, de 2/10/93, sob o título *Militares Que Governam o Haiti Trabalharam para a CIA*, caderno 1, p. 16; *Colombian Drug Trafficker Implicates Haitian Police Chief*, 22/04/94; *Haiti Leaders Are Focus of Drug Inquiry*, 23/07/94.
105. WEYMOUTH, Lally, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Haiti's Suspect Savior*, 24/01/93.
106. WILLIAMS, Daniel, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *U.S., Others Urge Aristide to Agree to Talks With Haiti's Military*, 21/12/93; *Aristide Rejects New U.S. Effort Jump-Start Talks*, 22/12/93; *Aristide Revives Debate on Repatriation*, 24/12/93, A4; *White House Again Considers Sending Military Trainers to Haiti*, 3/05/94, A17; *Aristide Beats Clinton to Moral High Ground*, 6/05/94, A11; (com Ann Devroy) *Haiti Refugee Center Reopened in Cuba*, 29/06/94, A5 e A8; *U.S. Looks for Moderation In Aristide's Mixed Signals*, 18/07/94, A1 e A14.
107. WILLIAMS, Juan, **The Washington Post**, Washington, D.C.: *Holding Our Fire in Haiti*, 17/07/94, C1 e C4.

Editoriais e Artigos não-assinados

1. **Folha de São Paulo**, São Paulo: *Minoria Apóia Golpe e Consome Contrabando* 15/12/91, caderno 2, p. 2; *Por que o Haiti?*, 17/09/94, caderno 1, p. 2; *Presidente Deposto Não Aprova o Acordo*, 21/09/94, caderno 2, p. 13; *Comandante Promete Menos Repressão*, 22/09/94 p.1; *Embargo Vigora até a Volta do Presidente*, 22/09/94, pp. 2 e 12; *EUA Querem Saída de General*, 23/09/94, pp. 2 e 12; *General Cedras se Exila no Panamá*, 13/10/94, A8.
2. **Haïti-En-Marche**, Porto-Príncipe: vol. VII, nº 46: *À l'Aube de 1994 - Climat d'Épreuve de Force Entre Aristide et Clinton*, 29/12/93 a 4/01/94; *L'Armée Planifierait Une Nouvelle Grande Dépression*, 29/12/93 a 4/01/94
3. **Haïti-Progrès**, Porto-Príncipe: *Demande Unanime: Malval Doit Rester*, 7/12/93; *Izméry: Un Assassinat "Minutieusement Planifié" par l'Armée*, 7/12/93; *L'ONU Appuie le Plan du Département d'Etat*, 23/2 a 1º/3/94.

4. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro: *Militar se Rebela no Haiti e Prende Padre Aristide*, 1º/10/91, caderno 1, p. 13; *Aristide Pede Intervenção Internacional no Haiti*, 2/10/91, caderno 1, p. 8; *O Parto da Montanha*, 2/10/91, editorial, caderno 1, p.1; *Magia Negra*, editorial, 5/10/91, caderno 1, p. 10; *Presidente Deposto do Haiti Faz Acordo para Retomar Cargo*, 25/02/92, caderno 1, p. 13; *EUA Defendem Governo com Aliados da Ditadura no Haiti*, 21/10/93, caderno 1, p. 16; *Conselho de Segurança Impõe Sanções ao Haiti*, 7/05/94, caderno 1, p. 8; *EUA Rejeitam a Posse do "Presidente" do Haiti*, 12/05/94, caderno 1, p. 9; *EUA Desmentem que Estejam "Ensaiando" Invasão ao Haiti*, 14/05/94, caderno 1, p. 8; *EUA Reforçam Embargo ao Haiti*, 11/06/94, caderno 1, p. 8; *Militares do Haiti Têm Programa de Transição*, 20/07/94, caderno 1, p. 8; *Haiti Declara Estado de Sítio e Desafia EUA*, 2/08/94, caderno 1, p. 9; *Beco Sem Saída*, 3/08/94, caderno 1, p. 10; *Salvando a Pele*, 17/09/94, caderno 1, p. 10; *Haiti Revisitado*, 20/09/94, caderno 1, p. 10; *Confusão Política Ameaça Acordo no Haiti*, 21/09/94, p. 15; *Os 12 Trabalhos de Hércules*, 24/09/94, caderno 1, p. 10; *Tropas dos EUA no Haiti Matam 10 Policiais*, 26/09/94, p.8; *A Sombra do Triunvirato*, editorial, 14/10/94, p. 14; *Coronel da Junta Militar Sai do Haiti*, 5/10/94, p. 21; *CIA Treinou Repressão no Haiti*, 7/10/94, p. 20.
5. **Le Monde**, Paris: *Haiti: L'Héritage de l'Esclavage*, 14-15/11/93, p.3.
6. **Le Nouvelliste**, Porto-Príncipe: *La Mission Civile Internationale Dénonce*, 7/09/93.
7. **O Estado de São Paulo**, São Paulo: *EUA Congelam Bens do Haiti*, internacional, p. 9; *A ONU e o Haiti*, editorial, 6/07/93; *"Haiti: Brasil Prolonga a Agonia"*, editorial (originalmente publicado, com o mesmo título, em ***The New York Times***), 19/06/93, caderno 1, p. 20; *Haiti Expulsa Observadores da ONU e OEA*, 12/07/94, caderno 1, A10; *ONU Autoriza Invasão Americana no Haiti*, 1º/08/94, caderno 1, A7; *Golpistas Colocam País em Estado de Sítio*, 2/08/94, caderno 1, A10; *EUA Treinarão Força para Invadir Haiti*, 31/08/94, A1; *A Invasão Inevitável Que Ninguém Quer*, 17/09/94, caderno 1, A3; *Vitória da Diplomacia*, 20/09/94, caderno 1, A3; *Impasse Provocado*, editorial, 21/09/94, p. 3; *Clinton Suspende Sanções contra o Haiti*, 27/09/94, p. 16; *Parlamento Haitiano Suspende Debate da Anistia*, 29/09/94, p. 24; *ONU Suspenderá Sanções Após Retorno de Aristide*, 30/09/94 p.14,; *Aristide Discursa na ONU e Garante que Volta Dia 15*, p. A7; *Junta Haitiana Não Dá Sinais de Deixar Poder*, 6/10/94, p. A8; *CIA Acusada de Ligação com Golpistas*, 7/10/94, p. A2; *A Democracia no Haiti*, editorial, 13/10/94, p. A3; *Malval Assume Poder Até a Volta de Aristide*, 13/10/94, p. A13.
8. **The New York Times**, Nova York: *Haiti: Tighten the Embargo*, editorial, 30/01/92; *Save Haiti From Its Army*, editorial, 19/02/92; *Hold the Cheers on Haiti*, editorial, 28/02/92; *Fight Haiti's Thugs With Oil*, 19/05/92; *Same Haiti Policy, Still Illegal*, 4/03/93; *Haiti: End the Charade*, editorial, 11/06/93; *Haitian Exile Figure Shot to Deat In the 3rd Such Atack Since 1991*, 11/03/

94; *Haiti: The Plan No One Wants*, editorial, 15/03/94; *Treat Haitians Fairly*, editorial, 22/04/94; *The Makings of a Haiti Policy*, editorial, 11/06/94; *Haitians Take Gear from U.S. Marines*, AP, 12/06/94; *Which Haiti Policy?*, editorial, 7/07/94; *Needed: Steady Hands on Haiti*, editorial, 9/07/94;.*No Good Reason to Invade Haiti*, 13/07/94; *A UN Licence to Invade Haiti*, editorial, 10/08/94; *U.N. Not Losing its Resolve on Haiti*, AP, 13/08/94.

9. **The Washington Post**, Washington, D.C.: *End the Horror in Haiti*, editorial, 11/01/92; *Haiti Tries Again*, 28/02/92; *To Rescue Haiti*, editorial, 6/01/93; *The Haitian Asylum Ruling*, editorial, 23/06/93, p. A16; *The American Troops in Haiti*, editorial, 7/10/93; *Haiti's Policemen*, editorial, 13/09/93; *The Haitian Deadlock*, editorial, 22/12/93; *In Haiti, Try Again*, editorial, 20/01/94; *To Rescue Haiti*, editorial, 19/03/94; *U.S. Considers Ban on Haiti Air Traffic*, 2/06/94; *Haitians to Be Interviewed on Ships in Jamaican Port*, Associated Press, 2/06/94, p. A14; *Haiti Is Placed Under a State of Emergency*, Agência Reuter, 13/06/94.

Impressão e acabamento:

Quick Printer Impressos Rápidos Ltda.

SETOR DE INDÚSTRIAS GRÁFICAS - Q. 02 - Nº 460 - "PARTE A" - CEP 70.610-400
BRASÍLIA-DF - FONES (061) 343-1300 / 343-1706 / 343-1778 - FAX: (061) 343-1495