



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

UMA ABORDAGEM SOBRE O HAITI COMO UM ESTADO FALIDO

FOUCHARD LOUIS

Foz do Iguaçu  
2018



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

## UMA ABORDAGEM SOBRE O HAITI COMO UM ESTADO FALIDO

FOUCHARD LOUIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

**Orientador:** Prof. Marcelino Teixeira Lisboa

Foz do Iguaçu  
2018

UMA ABORDAGEM SOBRE O HAITI COMO UM ESTADO FALIDO

FOUCHARD LOUIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. (Titulação) (Nome do orientador)  
UNILA

---

Prof. (Titulação) (Nome do Professor)  
(Sigla da Instituição)

---

Prof. (Titulação) (Nome do Professor)  
(Sigla da Instituição)

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

## **Agradecimentos**

Antes de mais nada, agradeço a Deus todo poderoso pela força e paciência para a realização desta pesquisa. Agradeço a minha amada mãe Rosina Benjamin e minha querida irmã Ruthmy Louis por seu amor e seu constante apoio ao longo deste processo.

Essencialmente, agradeço a meu orientador Dr. Marcelino Teixeira Lisboa pela paciência e pela dedicação na orientação do meu trabalho que tem sido uma contribuição considerável sem a qual este trabalho não poderia ter sido realizado.

Desejo expressar meus sinceros agradecimentos a todos os meus professores que contribuíram para o meu progresso acadêmico.

Fouchard Louis, uma abordagem sobre o Haiti como um Estado Falido. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

## **RESUMO**

Este trabalho consiste em uma abordagem sobre o Haiti como um Estado Falido, cujo principal objetivo foi analisar as características do país a partir desse conceito, considerando que desde sua independência perdura a questão da instabilidade política, econômica e social no país. Certamente, durante os períodos de golpe militar e a transição democrática dentro do Estado haitiano, a situação esteve conturbada, pois o país se encontrava envolvido muitas vezes em um conflito interno, com violência civil e aumento da criminalidade. Além disso, a frequente má governança do Estado haitiano e principalmente a corrupção levaram o país a grandes crises e instabilidade política. Dessa maneira, percebemos que a falta ou mesmo a restrição total da sua população ao acesso a direitos essenciais como a educação e a saúde formam parte desta discussão, visto que o Haiti é um Estado falido, com enormes problemas de desigualdade social, como pobreza extrema, fome e acima de tudo acesso limitado à educação, saúde, trabalho, alojamento e justiça. Em virtude da instabilidade política o país perde capacidade de controle, gerando problemas de segurança interna, permitindo inclusive problemas com drogas e também o tráfico ilícito de armas de fogo. Neste contexto, suas forças armadas internas são, portanto, incapaz de fornecer uma solução para a restauração relativa de uma paz douradora. O texto analisa essas questões considerando que um Estado falido necessita de ajuda internacional frequente e passa por instabilidades políticas. Além disso, desastres naturais podem fazer com que tal situação perdure. Concluiu-se que o Haiti é um estado falido, por possuir essas características.

Palavras-chave: Estado falido, instabilidade, Haiti, ajuda externa, ONU.

Fouchard Louis, an approach to Haiti as a failed state. 2018. ( ). Course Completion Work (Graduation in International Relations and Integration) - Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu, 2018.

### **ABSTRACT**

This work consists of an approach to Haiti as a failed state, whose main objective was to analyze the characteristics of the country based on this concept, considering that since its independence the issue of political, economic and social instability in the country continues. Certainly, during times of military coup and democratic transition within the Haitian state, the situation was troubled because the country was often involved in an internal conflict, with civil violence and increased crime. In addition, the frequent bad governance of the Haitian state and especially corruption has led the country to major crises and political instability. In this way, we realize that the lack or even the total restriction of its population to access essential rights such as education and health are part of this discussion, since Haiti is a failed state with enormous problems of social inequality, such as extreme poverty, hunger and, above all, limited access to education, health, work, housing and justice. Due to political instability, the country loses control capacity, generating problems of internal security, allowing even problems with drugs and also illicit traffic in firearms. In this context, their internal armed forces are therefore unable to provide a solution to the relative restoration of a gilding peace. The text examines these issues on the grounds that a failed state needs frequent international aid and political instability. In addition, natural disasters can cause such a situation to endure. It was concluded that Haiti is a failed state, because it has these characteristics.

**Keywords:** failed state, instability, Haiti, foreign aid, UN

## LISTA DE SIGLAS

AOD	Assistência oficial ao desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CCT	Criação de Tabelas de Consulta
CS	Conselho de Segurança
CPIA	Avaliação Institucional e Política Nacional
EUA	Estados Unidos
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDH	Índice de desenvolvimento humano
GACI	Grupo de Apoio à Cooperação Internacional
LICUS	Low Income Countries Under Stress
MICIVIH	Missão Civil Internacional no Haiti
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do paz no Haiti
MIPONUH	Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti
MICAH	Missão de Apoio Internacional Civil no Haiti
MSPP	Ministério da Saúde Público e da População
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
OCBs	Organizações baseadas na comunidade
ONUVEH	Observador da Organização das Nações Unidas na Verificação das Eleições
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
ONU	Organizações das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial de Saúde
RI	Relações Internacionais
RNB	Renda Nacional Bruta
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
UNSMIH	Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1 CONCEITO DE ESTADO FALIDO</b> .....	<b>10</b>
1.1 O QUE É ESTADO FALIDO .....	11
1.2 ESTADO FALIDO E A AJUDA INTERNACIONAL .....	17
<b>2 HAITI COMO UM ESTADO FALIDO</b> .....	<b>22</b>
2.1 AJUDA DO BM AO HAITI .....	25
2.2 O HAITI COM ESTADO FALIDO .....	29
2.3 INSTABILIDADE NO HAITI: REFLEXÕES DE UM ESTADO FALIDO .....	34
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>40</b>



## INTRODUÇÃO

Para a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), de maneira geral, um Estado falido é aquele que não tem capacidade de desempenhar as funções fundamentais de governar sua população e seu território. Além disso, não tem competência para desenvolver relações construtivas e mutuamente benéficas com a sociedade. Como consequência, a confiança e as obrigações mútuas entre o Estado e seus cidadãos são enfraquecidas. Esses Estados são também mais vulneráveis a choques (internos e externos) e aos efeitos das mudanças climáticas, desastres naturais e crises econômicas (MOUTON, 2012).

Olhando a partir desse ângulo, o presente trabalho tem o objetivo de abordar o Haiti como um Estado Falido. A justificativa para realizar uma pesquisa sobre essa temática é o fato de que ao longo dos períodos de governos militares e democráticos no século XX, percebemos que o país está passando e passa por várias situações de vulnerabilidade e, em vista disso, o Estado enquanto instituição não funciona adequadamente no país. O Estado haitiano não tem cumprido suas obrigações mais essenciais para seu povo da forma mencionada na sua constituição, particularmente quanto ao respeito pelo Estado de direito.

Durante a história do país, a questão da instabilidade tem sido a resultante da ausência de um controle mínimo do espaço político e econômico ou, em outras palavras, uma relativa incapacidade de preservar a ordem, de garantir a segurança da sua população e o bem-estar do seu povo, normalizando assim as relações sociais. Dessa forma, o Haiti tornou-se cada vez mais dependente de ajuda externa, para responder às necessidades internas. A partir dessas reflexões sobre o contexto econômico, político e social, surgiu a questão problema norteadora desse trabalho: o que caracteriza o Haiti como um Estado falido? Trabalha-se nesse texto o argumento de que o que caracteriza o Haiti como um Estado falido, do ponto de vista econômico é o auxílio externo recebido ao longo dos anos, enquanto que do ponto de vista político é a instabilidade institucional e do ponto de vista social é a incapacidade do Estado em cumprir autonomamente suas obrigações. Tais elementos formam o conjunto que torna o Haiti um Estado falido. Assim, a pesquisa tem como objetivo principal analisar a ideia de Estado falido e sua aplicabilidade ao caso haitiano.

Cabe ressaltar que existem diversos termos relacionados a esse tema, muitos deles com conceitos diferenciados, tais como Estado fraco, frágil ou falido. Esse trabalho não tem o intuito de diferenciar o Haiti em uma ou outra dessas definições, mas de analisar a situação do país como um Estado que possui dificuldades em realizar determinadas tarefas de maneira autônoma

e que necessita, com frequência, da ajuda internacional. Optou-se pelo termo Estado falido, embora no decorrer do texto a adjetivação do país como fraco ou frágil também seja frequente. Na medida das necessidades do objetivo desse trabalho, essas variações são discutidas no primeiro capítulo.

Além da introdução e das considerações finais, o trabalho está organizado em dois capítulos. O primeiro apresenta uma discussão sobre o conceito de Estado falido, enfatizando a questão da ajuda externa como um dos componentes desse conceito. O capítulo seguinte, em sua parte introdutória, faz uma breve descrição da história do Haiti, colocando alguns casos e momentos em que é possível detectar-se as características de um Estado falido. Logo a seguir, o capítulo possui três partes, com características distintas em cada uma delas. Primeiramente, utilizando-se dados do Banco Mundial (BM), é destacada a questão da ajuda externa que o Haiti recebeu do BM a partir da segunda metade do século XX. Essa é a parte onde, metodologicamente, realiza-se uma análise documental. A parte seguinte discute o Haiti como Estado falido a partir da visão de autores que trataram desse tema, sendo essa a parte onde utilizam-se os textos relativos à exploração bibliográfica do tema. Na última parte do capítulo, também apoiado na bibliografia, realizam-se reflexões acerca da instabilidade no país.

## 1 CONCEITO DE ESTADO FALIDO

Para os teóricos de relações internacionais o mundo está cada vez mais internacionalizado, integrado e globalizado e, com isso, nosso cotidiano, a economia, a política e a maneira de enfrentar os problemas sociais são afetados por acontecimentos que ocorrem longe e por decisões tomadas por outros governos. Sendo assim, o estudo das relações internacionais é fundamental para a compreensão do mundo (NOGUEIRA e MESSARI, 2005). Na visão de Halliday, todas as ciências sociais devem suas origens e desenvolvimento à interação com o mundo de fora. Por esse viés, nas relações internacionais, as preocupações disciplinares possuem dois aspectos distintos. Um é analítico e refere-se ao papel do Estado nas relações internacionais, e o outro é normativo e diz respeito à questão de quando e como é legítimo usar a força, as obrigações devidas ou não ao Estado e ao lugar da moralidade nas relações internacionais (HALLIDAY, 2007). Nesse sentido, desenvolveram-se linhas teóricas nas Relações Internacionais, sendo as principais o Realismo e o Liberalismo e o Marxismo.

Em uma visão simplista do papel do Estado nas “Relações Internacionais”, esse teria duas funções precisas, a de manter a paz dentro das suas fronteiras e a segurança dos seus cidadãos em relação a agressões externas. Nesse caso, os Estados desenvolvem a função de estabilidade doméstica, e a segurança em relação a agressões externas, caracterizando-se pelo monopólio de uso legítimo da força no ambiente interno. Essa é a visão do paradigma das Relações Internacionais denominado Realismo e é nesse contexto que os realistas consideram que o Estado é um ator unitário e racional, que age de maneira uniforme e homogênea e em defesa do interesse nacional (NOGUEIRA e MESSARI, 2005). Os realistas consideram o poder como o elemento central da análise das relações internacionais. Enquanto alguns autores definem o poder como a soma das capacidades de um Estado tem de ponto de vista políticos, militares, econômicos e tecnológicos, outros estabelecem uma definição de poder em termos relativos, não em relação a suas capacidades intrínsecas, mas sim em comparação com os demais Estados com quais compete. Para Waltz, o poder é a capacidade de influenciar o sistema internacional mais do que ser influenciado por ele, como também um meio para garantir a sobrevivência e a segurança (WALTZ, 2002). Esse mesmo conceito de influência pode ser usado para referir à capacidade dos Estados de influenciarem outros Estados mais do que serem influenciados por eles, e não somente pelo sistema.

O liberalismo é outro dos paradigmas dominantes na teoria das Relações Internacionais e sua influência aumentou após o fim da Guerra Fria. As teorias liberais foram objetos de crítica

e de descaso por pensadores mais influentes e que tinham uma visão mais realista da disciplina. O liberalismo é uma grande tradição do pensamento ocidental, que deu origem a teorias sobre o lugar do indivíduo na sociedade sobre a natureza do Estado e sobre a legitimidade das instituições de governo. Outra ideia forte do liberalismo afirma haver uma relação entre democracia e paz, ou seja, os Estados democráticos tendem a manter relações pacíficas entre si e que uma espécie de zona estável de paz e prosperidade se formaria a partir dos princípios liberais. Em relação ao Marxismo, Marx não fez uma contribuição significativa para uma teoria das relações internacionais e o Estado não foi objeto de sistematização teórica por parte de Marx. Nessa visão, para Marx, o capitalismo representava uma força histórica que se generalizaria em todo o mundo, tornando-se o modo de produção dominante (NOGUEIRA E NIZAR MESSARI).

Nessa pesquisa não se usará nenhuma das teorias do mainstream das Relações Internacionais, pois não discutem de maneira satisfatória o conceito de Estado Falido, considerando os objetivos desse trabalho. Optou-se por abordar o objeto a partir do conceito de Estado falido, considerando que se enquadra de maneira mais satisfatória na análise do caso do Haiti. As partes seguintes do capítulo apresentam a discussão sobre o conceito.

## 1.1 O QUE É ESTADO FALIDO

Um determinado Estado existe quando uma entidade política é reconhecida pelos outros Estados como a autoridade política suprema em um território específico e é tratada como um igual na comunidade internacional. O Estado não exige reconhecimento diplomático dos outros Estados, mas sim o reconhecimento da sua existência. Uma outra definição, mais utilizada no direito internacional consuetudinário é a soberania, que existe somente quando uma determinada entidade política tem uma população permanente, um território definido, um governo e a capacidade de estabelecer relações com outros Estados.

Quanto ao Estado falido, os debates acadêmicos sobre seu conceito iniciaram-se nos anos 1990 (DI JOHN, 2010), nos discursos da Geopolítica Inglesa. Não obstante, o termo havia sido usado ocasionalmente durante a década de 1980 como uma metáfora, sem que este tivesse sido assunto de uma definição sólida. Sua proliferação, na forma de conceito ocorreu a partir de dezembro de 1992, quando Gerald Helman e Stephen Ratner o descrevem, na revista *Foreign Policy*, indicando o surgimento de um novo tipo entidade no cenário internacional (HELMAN e RATNER, 1992).

Em 2001, após com os atentados terroristas nos Estados Unidos, o tema da falência estatal ganhou maior espaço nas discussões acadêmicas. Desde então, surgiram questionamentos a respeito de inúmeros aspectos envolvidos na questão da falência estatal, dando origem a muitos debates e reflexões sobre o assunto. Destacam-se as discussões a respeito dos critérios para avaliar a falência estatal, das características encontradas em Estado falidos, da legitimidade e efetividade das intervenções feitas pela Comunidade Internacional, das consequências advindas desta falência e estratégias relativas ao fenômeno.

Ademais, em relação aos critérios de mensuração da falência estatal, surgiram vários índices buscando identificar com objetividade e imparcialidade o grau de colapso das unidades estatais. Para isso, fez-se uso, como parâmetro, da perda do monopólio sobre a violência e também a capacidade de prover o bem-estar da população e diversos critérios surgiram para se padronizar as medidas sobre a falência destas unidades. Por esse ponto de vista, a diversidade de perfis dos Estados considerados falidos dificultaram a uniformização dos parâmetros de mensuração (MENDES, 2016).

Na visão de Francis Fukuyama, o fracasso de um Estado está profundamente relacionado à governança e à eficácia de suas instituições em prestar serviços à população, implementar políticas públicas eficazes e criar leis dispositivas capaz de aplicá-las (ALVES, FIGUEIREDO FILHO, *et al.*, 2016), ficando o foco não nos objetivos do próprio governo, mas no desempenho de suas instituições. Além disso, os Estados fracassados demonstram uma lacuna em todos os ativos políticos, são apreendidos pela corrupção e possuem um executivo geralmente inflado, sobrepondo-se ao restante do poder político. Impera um baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), altas taxas de emigração e epidemias, entre outros problemas. Os Estados falidos, com frequência, estão no centro das vulnerabilidades regionais, podendo ser vistos como uma ameaça ao sistema internacional. A inexistência de segurança interna colabora para o aumento da criminalidade, como tráfico de drogas, proliferação de armas e, além disso, a intranquilidade das fronteiras facilita o trânsito de grupos terroristas, que estão em uma posição forte nesses países (ALVES, FIGUEIREDO FILHO, *et al.*, 2016). Daí a ênfase nessa questão após os atentados de 11 de setembro de 2001.

Rotberg vê os Estados nacionais como falidos ao serem tomados pela violência interna e, assim, acaba por não entregar bens políticos positivos aos habitantes. Por esse ponto de vista, seus governos tornam-se sem credibilidade e a capacidade do Estado torna-se questionável. Para o autor, o contexto de ascensão e queda dos Estados-nação é antigo, mas, atualmente, com a tecnologia avançada, os Estados nacionais formam blocos de construção da ordem mundial e

a desintegração violenta e a fraqueza de alguns Estados, põem em xeque a base desse sistema (ROTBURG, 2004).

Sendo assim, juntamente com as incapacidades administrativas, os motivos que levam os Estados à falência são múltiplos, tais como enfraquecimento do poder de governança, invasão de forças estrangeiras, recrudescimento da corrupção e criminalidade e, ainda, desastres naturais. Para Cristiano Mendes, ao se produzir uma análise rigorosa, chega-se à conclusão de que qualquer tentativa de padronizar a análise sobre o fenômeno resulta em uma simplificação, pois esses Estados demonstram-se muito mais heterogêneos que iguais. Dado isso, o que se sugere, a princípio, é que cada Estado é falido à sua maneira e que qualquer tentativa de se criar um critério único de cálculo da falência tenderia ao fracasso (MENDES, 2016).

O Centro de Pesquisa dos Estados em Crises da Escola de Economia de Londres categoriza três características de Estados fracos: fragilidade, crise e falência. Um Estado frágil é aquele que é significativamente suscetível a colapsos em um ou mais dos seus subsistemas ou, em outras palavras, é um Estado particularmente vulnerável a choques e conflitos internos e externos. Em um Estado frágil, as arrumações institucionais incorporam e talvez preservem as condições da crise, do ponto de vista econômico. Isso corresponde à existência de instituições que reforçam baixas taxas de crescimento ou extrema desigualdade (na riqueza, no acesso à terra, no acesso a formas de ganhar a vida). Em termos sociais, essas instituições podem incorporar extrema desigualdade na falta de acesso à saúde ou à educação e, em termos políticos, as instituições podem fortalecer as coalizões de exclusão no poder (em termos étnicos, religiosos ou talvez regionais) ou facções extremas ou organizações de segurança fragmentadas de maneira significativa (DI JOHN, 2010).

Um Estado em crise é um Estado sob estresse agudo, onde as instituições atuais enfrentam sérios desafios e são potencialmente incapazes de lidar com choques e conflitos. Há perigo de colapso estatal. Esta não é uma condição absoluta, mas uma situação em um determinado ponto no tempo. Um Estado pode atingir uma condição de crise e recuperar-se, ou pode permanecer em crise por períodos relativamente longos, ou pode colapsar. Um Estado falido é aquele que se encontra na condição de colapso, isto quer dizer, um Estado que não pode executar suas funções básicas como segurança e desenvolvimento e que não tem controle efetivo sobre seu território e suas fronteiras. Nesse sentido, um Estado falido é aquele que não consegue mais reproduzir as condições necessárias para manter sua própria existência (DI JOHN, 2010).

O cientista político haitiano Jean Germain Gros, de acordo com Figueiredo Filho et. al. (2016), sugere cinco tipos de Estado fracassado ou falido. O primeiro é o anarquista e refere-se a um Estado sem governo, quando há, por exemplo, disputas entre grupos armados. O segundo tipo é o Estado fantasma, que atua em áreas limitadas, exercendo pouco ou nenhum controle em relação às outras partes do território. O terceiro é o Estado anêmico, quando há grupos rebeldes que desafiam a autoridade central ou estruturas arcaicas do Estado, além de pressões populares para a modernização. A diferença entre o Estado fantasma e o anêmico, é que no anêmico ainda existe condição de gerar algumas funções governamentais, mesmo que limitadas. O quarto é o chamado Estado capturado, que é diferente dos outros, pois tem uma autoridade forte e centralizada, mas quem é beneficiária dessa condição é uma elite local que pretende destruir as elites rivais, motivando perseguições e assassinatos. Dessa forma o Estado é capturado porque existe ausência de consenso entre as elites em relação às leis e regras que o governo deveria liderar, podendo inclusive causar a asfixia da elite dominante quando encontra-se no poder. O quinto é o Estado abortado, aquele que faliu antes mesmo do processo da sua formação estar consolidado, ou seja, são aqueles Estados que não vinham obtendo o monopólio do uso legítimo da força, porque tinham de lutar contra grupos insurgentes financiados pelos Estados imperialistas (ALVES, FIGUEIREDO FILHO, *et al.*, 2016).

Assim sendo, destaca-se que, por qualquer das abordagens, o Estado-nação falido torna-se incapaz de se manter de forma independente como membro da comunidade internacional. Diante disso, um Estado falido colocaria em risco seus próprios cidadãos e ameaçaria seus Estados vizinhos, por conta do fluxo de refugiados, da instabilidade política e da possibilidade de conflitos aleatórios. Os abusos em massa dos direitos humanos – incluindo o mais básico dos direitos, o direito à vida – são angustiantes o suficiente para demandar a necessidade de ajuda a esses Estados, cuja situação torna-se cada vez mais crítica pela evidência de que seus problemas tendem a se espalhar (HELMAN e RATNER, 1992).

Partindo dessa visão, os Estados falido são tensos, conflitantes, perigosos e disputados por facções em guerra. Em consequência disso, por sua vez, as autoridades oficiais em um Estado falido confrontam-se com uma ou mais insurreições, variedades de agitação civil, graus variados de descontentamento comunal e uma abundância de problemas. Ainda em conformidade com essa ótica, não é a intensidade absoluta da violência que identifica um Estado falido, mas, a natureza duradoura dessa violência e, em razão disso, a qualidade de consumo dessa violência abrange as mais diversas atividades do Estados. Grande parte da violência é dirigida ao governo ou regime existente e à natureza inflamada da política ou às

demandas geográficas para compartilhar o poder ou a autonomia que racionaliza ou justifica a violência. Nesse sentido, os Estados falidos fornecem apenas quantidades limitadas de outros bens políticos essenciais. Sendo assim, desistem cada vez mais do seu papel, preferindo, assim, fornecer bens para guerrilhas e outros atores não estatais. Por consequência, um Estado falido é um sistema político incapaz de cumprir o princípio das tarefas fundamentais de um Estado-nação no mundo moderno (ROTBERG, 2004).

Outras dificuldades relacionam-se à grande diversidade de causas intrínsecas a este fenômeno, que é outro problema encontrado no debate sobre Estados falidos. Mesmo que algumas delas pareçam consensuais, como a fragilidade administrativa, a presença de violência endêmica, a falta de controle sobre as fronteiras e a ausência de um sistema efetivo e imparcial de julgamento e punição de infrações sociais, outras características são mais polêmicas, tal como o baixo índice de bem-estar da população (MENDES, 2016).

A partir da consagração da autodeterminação dos povos como um direito defendido pela ONU, o tema recebeu mais atenção da instituição. Novos Estados provenientes do fim do processo colonial que marcou a segunda metade do século XX, precisavam de assistência econômica e a ONU estimulou instituições como o Banco Mundial (BM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a promoverem o auxílio aos Estados em situações vulneráveis, na condição de fragilidade, em crise ou falidos. Os novos Estados poderiam ser pobres, mas eles se manteriam, em virtude de serem independentes (HELMAN e RATNER, 1992). Ainda assim, havia a preocupação de que esses Estados poderiam falir e serem incapazes de funcionar como entidades independentes. Esse era um dilema para a razão de ser da descolonização, em conjunto com a autodeterminação.

Em seu relatório histórico de junho de 1992, na Agenda Pela Paz, o Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, apresentou o conceito de “construção da paz pós-conflito” como uma nova prioridade para as Nações Unidas. Argumentou energicamente que se deveria colocar em ação medidas para identificar e apoiar estruturas que tendem a fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar uma recaída no conflito. Por isso a comunidade internacional deveria criar um novo ambiente político, econômico e social para os Estados divididos pela guerra. Isso inclui o fortalecimento de instituições governamentais, protegendo os direitos humanos, buscando projetos de cooperação bilateral, e incentivando a desmilitarização. Visava, pelo menos em parte, resgatar os Estados em dificuldades por meio do envolvimento direto em seus assuntos internos. (HELMAN e RATNER, 1992).



A partir de 2001, as Nações Unidas começaram a construir o conceito de Responsabilidade de Proteger, como mecanismos necessários de relativização da soberania estatal em casos extremos. Mesmo que ainda não muito elaborados e objetivos, os conceitos refletem certo consenso internacional de que a soberania dos Estados não deve ser vista como algo inalienável, no que tange ao desrespeito aos direitos humanos. Desta forma, estabeleceram-se três tipos de políticas. Em primeiro lugar, uma política que se baseia na busca pelo restabelecimento da paz por meios pacíficos, utilizando-se normalmente ações diplomáticas neste contexto, chamada de *peacemaking* (ONU, 2008). Em segundo lugar, uma política chamada *peacekeeping*, que têm como objetivos a criação de condições que favoreçam a paz, mesmo que frágil, e a assistência na implementação de acordos (ONU, 2008). Basicamente, essa é a parte do meio das intervenções que começa logo ao fim do *peacemaking* e termina no início do *peacebuilding*. E a terceira política é justamente o *peacebuilding*, que se refere a qualquer intervenção destinada a impedir a retomada ou o início de conflitos violentos, abordando as causas-raiz identificadas ou supostas, criando uma expectativa social de resolução pacífica de conflitos, a fim de alcançar uma paz duradoura e estabilizar a sociedade, política e economicamente (MENDES, 2016). Busca-se, assim, uma paz positiva, criando laços e incentivos para que os lados ora beligerantes busquem a paz entre si, e reforça as instituições locais, e o papel do Estado neste contexto (ONU, 2008).

Deste modo, sem essas diretrizes, a necessidade de intervenção em Estados falidos esteve refém das especificidades do momento, por conseguinte, fazendo com que decisões sobre políticas a serem aplicadas ficassem ausentes de respaldo técnico por falta de referências padronizadas. Até então, sempre que se falava sobre Estados falidos, em textos acadêmicos e em discursos oficiais, os mesmos eram analisados quase sempre sob a perspectiva da necessidade de ajuda humanitária. (MENDES, 2016).

De acordo com o Banco Mundial, os dez países de baixa renda sujeitos a estresse ou *Low Income Countries Under Stress* (LICUS) são caracterizados por políticas, instituições e governos fracos, ou seja, possuem características de Estados falidos. A ajuda externa não funciona bem nesses ambientes porque os governos não têm a capacidade ou a inclinação de usar o financiamento de maneira eficaz, em prol da redução da pobreza. Existem dois ambientes distintos para o LICUS: o pós-conflito e o não pós-conflito. O BM distingue esses países dos demais e tenta desenvolver indicadores.

No entanto, a lista LICUS não está disponível ao público e a classificação é baseada no sistema de Avaliação Institucional e Política Nacional (CPIA), por sua sigla em inglês. O banco

identifica Estados frágeis por seu fraco desempenho na avaliação institucional e na CPIA. Os Estados caracterizados como frágeis pelo BM compartilham uma fragilidade comum em dois aspectos particulares: em primeiro lugar, tanto as políticas quanto as instituições do Estado são fracas nesses países e isso os torna vulneráveis em sua capacidade de fornecer serviços a seus cidadãos, controlar a corrupção ou fornecer voz e responsabilidade suficientes. Em segundo lugar, eles enfrentam riscos de conflito e instabilidade política (DI JOHN, 2010).

Muitos programas de assistência econômica, por exemplo, exigem que o Estado receba políticas de natureza totalmente doméstica. Tal "condicionalidade" é amplamente aceita, apesar das ocasionais objeções dos Estados alvo. Algumas condições estão relacionadas ao uso do dinheiro, como garantir que é gasto em um projeto específico. Outros vinculam a ajuda às políticas do destinatário em outros assuntos, como práticas de direitos humanos, política de expropriação ou, mais recentemente, esforços de democratização. O Fundo Monetário Internacional (FMI) ordena aos destinatários de crédito que entrem em acordos detalhados que exigem que o país faça reformas; e talvez até mesmo devam reestruturar sua economia. O FMI estabelece metas para inflação, oferta de moeda e reservas cambiais, e o destinatário tem pouca escolha a não ser cumprir se quiser manter acesso ao crédito do FMI e empréstimos bancários. Na opinião de Helman e Ratner, não é convincente afirmar que a soberania - no sentido de plena liberdade sobre a política interna - não é diminuída quando se opta por aceitar tal assistência internacional condicionada (HELMAN e RATNER, 1992).

## 1.2 ESTADO FALIDO E A AJUDA INTERNACIONAL

A partir do exposto, as ideias do conceito Estado fraco, Estado fracassado, Estado em colapso e outras variações tornaram-se comuns nos discursos e em trabalhos acadêmicos. A partir então, surgiram novas perspectivas, tais como abordagens 3D (defesa, diplomacia, desenvolvimento) e 3C (coerentes, coordenadas, complementares) com o objetivo de promover ajuda humanitária e políticas de reconstrução e segurança em relação a esses chamados "estados frágeis. Dessa maneira, os princípios de um bom envolvimento internacional nesses Estados foram elaborados por muitas organizações internacionais e regionais, entre elas o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia (GRIMM, LEMAY-HÉBERT e NAY, 2014).

De acordo com Rotberg, o termo geral do fracasso do Estado abrange vários modos distintos de decadência política. Nesse sentido é possível distinguir dois conjuntos de dinâmicas

político-econômicas que levam a dois tipos de falha de Estado. Em um primeiro momento, o modo em que as lutas ao longo de um viável aparato estatal alimentam o conflito civil e, em um segundo momento, prolonga-se a fraqueza do Estado que leva a uma progressiva implosão do aparato estatal. Esses dois modos têm explicações econômicas distintas (ROTBURG, 2004). Na mesma linha, Nicolas van de Walle destaca que um Estado falha ou se aproxima do fracasso porque divisões étnicas, raciais, ideológicas ou regionais resultam na divisão da autoridade central, levando ao surgimento de violência generalizada. Ainda mais, a comunidade política fragmenta-se, com um ou mais grupos que já não mais reconhecem a legitimidade do governo central. Destarte, uma luta violenta segue, na qual diferentes grupos contestam o controle do Estado ou advogam o direito de separar-se dele. No entanto, o Estado falha no sentido de que as insurreições impedem que ele aplique sua autoridade e as leis em uma proporção significativa de seu território. O Estado central pode, no entanto, permanecer forte nas regiões sob seu controle, que pode continuar a administrar vigorosamente (VAN DE WALLE, 2004). Apesar de tratar-se de questões internas, é a ação internacional que é capaz de dar condições aos Estados para resolverem tais problemas.

Isso gera muitas discussões e críticas sobre o conceito de fragilidade e a respeito do que precisa ser feito para os Estados em situações frágeis. Essa ideia foi central e de grande importância, por exemplo, para políticas de desenvolvimento, como o *New Deal for Fragile States*, adotado em 2011 por um grupo de 18 países denominado G7+, composto por Estados frágeis, denominados receptores, e outros países em melhores condições, denominados doadores. Essa instância serve para proporcionar a ajuda internacional em termos financeiros, mas também para o compartilhamento de experiências entre Estados frágeis. Dessa forma, é possível incentivar um pensamento mais sistemático sobre as lições aprendidas na implementação de políticas de auxílio (GISSELQUIST, 2015).

Em relação à atuação internacional, verifica-se que o conceito de "Estados frágeis" é geralmente mais utilizado por especialistas em desenvolvimento, enquanto que o termo "Estados falidos" é mais aplicado por especialistas em segurança e diplomacia. Certamente, a ideia de que a fragilidade ou a falência do Estado poderia ser uma ameaça à segurança nacional dos países ocidentais ganhou mais força após o ataque de 11 de setembro de 2001. Em vista disso, se eles eram considerados falidos no discurso sobre segurança, ou frágeis do ponto de vista do desenvolvimento, os analistas consideravam que novas políticas para segurança internacional exigiriam um foco na capacidade dos governos nacionais desses Estados em controlar a segurança nos seus territórios e prestar serviços essenciais aos seus cidadãos. Sendo

assim o discurso emergente sobre os Estados frágeis desempenhou um papel na difusão desta nova concepção de política externa baseada na segurança e desenvolvimento. Esses países tinham "se tornado uma ameaça não apenas para seu próprio povo, mas também para seus próprios vizinhos e, de fato, para o mundo" (GRIMM, LEMAY-HÉBERT e NAY, 2014).

Além do mais, na visão de Rachel Gisselquist, a "autoridade" relativamente fraca está entre as características emblemáticas dos Estados falidos, sugerindo que, em Estados desse tipo, deve-se concentrar primeiramente em intervenções que reforcem as estruturas de autoridade, como forma mais adequada para tomar o caminho da estabilidade. Assim, a apropriação das iniciativas por parte dos doadores acrescentou novos níveis de complexidade às discussões sobre a ajuda aos Estados frágeis. Na literatura sobre a eficácia da ajuda internacional, aponta-se que as iniciativas nas quais os doadores são protagonistas têm maior probabilidade de sucesso quanto ao desenvolvimento. Por outro lado, os Estados falidos possuem também desafios em termos de capacidade ou comprometimento das autoridades estatais para apoiar o desenvolvimento nacional (GISSELQUIST, 2015).

Collier argumentou que as guerras civis, nas últimas décadas, foram causadas principalmente por fatores econômicos. Concluiu que o nível de renda, o grau de racionalização etno-lingüística, as características da população e a proporção de exportações de produtos primários ajudam a determinar a forma e a duração das guerras civis. Em particular, descobre que os países com uma alta proporção de exportações de commodities primárias estão positivamente correlacionados com o risco de uma guerra civil, levando-o a elaborar um modelo baseado na teoria da utilidade, na qual a possibilidade de saque é um importante fator motivador para as partes no conflito. Interpretou seus resultados demonstrando que os países com altos níveis de recursos naturais são mais propensos a se engajar em guerras civis, motivados por ganhos pessoais. Em segundo lugar, seus argumentos sugerem que os líderes dos países em conflito têm interesses materiais em perseguir a guerra, o que pode ser mais importante do que os motivos ideológicos ou étnicos que eles enfatizam (VAN DE WALLE, 2004).

Outrossim, Grävingholt e Lambach discutem uma nova medida multidimensional, como propósito para a construção de teorias sobre as causas da fragilidade (e colapso) do Estado e para a formulação de políticas. Assim também, Carment recorre a uma iniciativa de "domesticação", a estrutura de Estados frágeis do CIFP, usando-a para identificar e explorar tipos de caminhos frágeis de transição de Estado. Ainda, esses estudos, destacam pelo menos três maneiras de mapear variedades de fragilidade. O primeiro enfoca naquele que Gravinghot chama dimensões componentes nos quais foram conceituadas na literatura, divididas em três

eixos: autoridade ou "o controle da violência pelo Estado"; capacidade ou prestação de serviços básicos ao povo; e legitimidade ou "alegação do Estado de ser o único ator legítimo a estabelecer e impor regras geralmente vinculantes". Cada uma dessas dimensões, por sua vez, é vista como representando um tipo particular de relação Estado-sociedade e se baseia em vertentes alternativas da teoria política - corporativista, contratualista e construtivista, respectivamente. A segunda maneira é em termos de grau, tanto global quanto através de cada dimensão e a terceira maneira poderíamos pensar em fragilidade crônica versus temporária, destacando a distinção entre um Estado que nunca foi funcional versus um que já foi funcional e então se tornou frágil como resultado de um choque como a guerra (GISSELQUIST, 2015).

Partindo do mesmo raciocínio de Collier, incluiu variáveis como fragmentação étnica e desigualdade de renda em seu modelo de regressão, vendo esses indicadores como fontes potenciais do que ele chama de "queixas". Mas essas variáveis não necessariamente capturam os tipos de atitudes que estão frequentemente presentes em conflitos civis. Para citar apenas dois exemplos, a renda real e a desigualdade de riqueza podem não se correlacionar tão bem com a consciência de classe, que é social e politicamente construída. Além disso, existem outros problemas com o modelo de conflito civil baseado na utilidade, desenvolvido no trabalho de Collier. Por exemplo, a alegação de que a presença de petróleo e riqueza mineral aumenta a probabilidade e a duração das guerras civis, o que é um indicador fraco para o nível dos recursos naturais (VAN DE WALLE, 2004), que é um tema muito mais complexo.

No campo do desenvolvimento, o foco na abordagem da capacidade das instituições estatais nos países que enfrentam turbulências implica na mudança para um novo sistema de alocação de ajuda na assistência internacional. No final da década de 1990, enquanto o Banco Mundial manifestava interesse renovado no impacto de instituições de governança adequadas nos resultados da implementação de programas de ajuda, os principais doadores tradicionais abriram um debate sobre a efetividade da ajuda. A ideia de que os doadores deveriam considerar os países receptores de acordo com seu desempenho político e institucional, preparou a comunidade internacional para o estabelecimento de novos mecanismos de alocação de recursos. Esses mecanismos foram baseados na avaliação do desempenho das instituições nacionais, ou seja, sua capacidade efetiva de manter mecanismos de governança que assegurem a eficácia dos desembolsos na assistência oficial ao desenvolvimento (AOD). A alocação de ajuda começou a ser canalizada através de um princípio de seletividade, dedicando a maior parte dos recursos a países com instituições e políticas eficientes (GRIMM, LEMAY-HÉBERT e NAY, 2014).

Van de Walle ressalta que fatores estruturais econômicos mais profundos podem trazer resultados no curto a médio prazo. Indica que a arrecadação fiscal e a extração de matérias primas da natureza para fins comerciais, pessoais ou industriais é, talvez, a mais importante das capacidades institucionais para os Estados fracos. Assim também, o nível de extração e arrecadação são determinados em grande parte pelas atividades que os Estados podem exercer e pela qualidade da infraestrutura pública disponível para o Estado realizar suas funções. Desta forma, dois tipos de fatores ajudam a determinar o nível de recursos fiscais disponíveis para os Estados. O primeiro determinante amplamente apreciado dos recursos fiscais tem a ver com a estrutura econômica, pois baixos níveis de desenvolvimento geram pouca arrecadação fiscal. As economias agrárias, com seus mercados altamente fragmentados, instituições de mercado fracas, baixo valor agregado e altos níveis de consumo nas fazendas são difíceis de tributar. O segundo ponto é a dificuldade de formular instrumentos fiscais efetivos, o que aumenta quando essas economias se caracterizam por níveis baixos de densidade populacional, níveis historicamente baixos de urbanização e um terreno difícil para os cultivos. Assim, a baixa densidade populacional tende a enfraquecer as estruturas do Estado, porque os países grandes e vazios são mais difíceis de administrar do que os pequenos e densos países, e a extração fiscal provavelmente será mais difícil em tais economias (VAN DE WALLE, 2004).

Indubitavelmente, o interesse dos países doadores aos Estados frágeis surgiu como uma consequência indireta da mudança do foco dos doadores para a seletividade da ajuda. Apesar do foco dos fluxos de ajuda na redução da pobreza (em vez do crescimento econômico), vários países com capacidades fracas ou em crise política foram incapazes de alcançar os melhores padrões de quanto à pobreza. A observação de que a concentração dos fluxos de ajuda em bons desempenhos estava resultando na marginalização de países com instituições e políticas ineficazes inspirou crescentes críticas às instituições financeiras internacionais. A partir disso, o Banco Mundial estabeleceu, em 2001, uma iniciativa voltada para países de baixa renda sob estresse, para enfrentar os desafios específicos dos países receptores que sofrem efeitos de guerras, violência e ruptura política. Assim sendo, duas unidades internas separadas do Banco Mundial (a Unidade do Estado Frágil e a Unidade de Prevenção e Reconstrução de Conflitos) contribuíram para a reformulação da discussão, passando do foco na eficiência da ajuda para maior ênfase na construção do Estado e da paz (GRIMM, LEMAY-HÉBERT e NAY, 2014).

## 2 HAITI COMO UM ESTADO FALIDO

A antiga colônia francesa de Santo Domingo, que se tornou uma nação soberana independente em 1804 sob o nome de República do Haiti, espalhou-se por um território de cerca de 28.000 km<sup>2</sup>, habitado por cerca de 1.700.000 habitantes. Foi o primeiro Estado negro a ter sua independência na história moderna e o único caso de verdadeira descolonização do século XIX. É chamado de Estado negro por conta da preponderância de cidadãos negros e por conta da independência ter sido realizada por liderança de negros.

No entanto, a independência do Haiti não levou ao estabelecimento de instituições inclusivas. A revolução de independência deixou a nova república isolada no cenário internacional, pois os países da Europa e os Estados Unidos da América se recusaram a conceder o reconhecimento diplomático para o Haiti. Essa recusa teve, como consequência, efeitos desastrosos sobre o investimento estrangeiro no Haiti. Além disso, a nova república não conseguiu desenvolver mecanismos regulatórios suficientemente efetivos para impedir que novos líderes formassem uma nova elite e continuassem explorando as massas, usando os mesmos métodos que os franceses da era colonial. Além disso, para comprar seu reconhecimento diplomático da França, o Haiti aceitou o pagamento de indenização para pagar as perdas sofridas pelos colonos durante a revolução (1791-1804). Esse desembolso começou em 1825 e continuou por 122 anos, até 1947, privando, assim, a economia nacional desse capital (BARTON-DOCK, 2016).

A narrativa do Haiti também traz outro fenômeno: a influência de poderes externos constantes, estatais ou religiosos, na vida política haitiana. Até 1804, a ilha foi submetida a uma dominação estrangeira, que acreditava-se ter sido destruída por seu ato de independência. Mas, a sucessão de intrusões estrangeiras em sua história, com a ocupação norte-americana (1915-1934), o papel das grandes potências na ditadura duvalierista (1957-1986), a intervenção militar para a restauração da democracia (1994), levanta a questão sobre até que ponto o Haiti é um Estado soberano. Essa problemática relacionada à influência estrangeira na vida política da ilha sempre está presente nos debates sobre a independência e a soberania (THIZY, 2003).

Exemplo dessas ações externas são apresentadas por Dantès Bellegarde, em obra escrita durante a intervenção dos EUA do início do século XX. O autor aponta que o Haiti, por diversas vezes, ao longo de sua história, sofreu as brutalidades das grandes potências europeias. Em 1861, a Espanha ameaçou Porto Príncipe com suas armas e extorquiu do governo haitiano uma pesada indenização pecuniária para punir o Haiti por ter dado ajuda aos dominicanos que

lutavam por sua independência. Em 1872, a Alemanha forçou o Haiti a pagar uma pesada indenização pela ajuda à França durante a guerra de 1871. Em 1897, o comandante alemão Thiele insultou o povo haitiano e tomou, em nome do imperador, a quantia de US\$ 20 mil, porque um sujeito alemão, tendo espancado um policial haitiano, acabara de ser condenado pelo Tribunal de Paz de Porto Príncipe. Em todos esses casos, onde a lei e a justiça estavam do lado do Haiti, os Estados Unidos não hesitaram ao abandonar o povo haitiano à violência das potências europeias. Mas, em 1915, numa época em que quase toda a Europa estava engajada na Grande Guerra, os Estados Unidos ocuparam o Haiti e o Secretário de Estado dos EUA, escreveu ao Comitê de Relações Exteriores do Senado dos EUA que este passo foi dado para impedir a ocupação do Haiti por uma potência europeia (BELLEGARDE, 1929).

De acordo com Leslie Manigat (1954), quatro pontos essenciais explicam os interesses dos poderes hegemônicos no Haiti. Em primeiro lugar, geograficamente a posição estratégica do país foi revalorizada pelas novas condições da vida econômica internacional, pelo fato de estar localizado no caminho do Canal do Panamá. Quando o canal estava em construção, o Haiti tinha no extremo noroeste de seu território, um porto cuja baía abrigava e comandava, à distância, a entrada Atlântica do Canal, localizado em Môle Saint Nicolas, chamado de "O Gibraltar do Novo Mundo". O interesse americano, por exemplo, para a Mole Saint-Nicolas se expressou abertamente a partir de 1891, visto que o Haiti independente, em um mar do Caribe repleto de assentamentos, poderia oferecer portos livres para barcos a vapor estrangeiros.

O segundo foco foi o das necessidades prementes do desenvolvimento econômico do Haiti, que se tornaram atraentes, devido à crise geral da sociedade tradicional e pelos incentivos da revolução industrial global. Até o final do século XIX, o país pôde viver sobre as estruturas econômicas improvisadas no início do período nacional, mas a partir de então passou a sentir os efeitos do legado colonial de saques e da destruição pela revolução da libertação nacional. A terceira era o comércio exterior do país, controlado pelas casas estrangeiras estabelecidas no local: os comerciantes consignatários alemães, franceses, americanos e ingleses tinham, de fato, o monopólio das atividades importadoras. Esse grupo dominante recorria à proteção diplomática de suas legações nacionais em caso de perturbações, o que ajudou a garantir a solidez dessas firmas estrangeiras de importação e exportação no comércio, em detrimento das casas comerciais haitianas (MANIGAT, 1954).

Finalmente, os empréstimos do Haiti, que foram uma dívida flutuante subscrita pelas casas estrangeiras, que se apresentava como condição vantajosa aos governos haitianos, geralmente em apuros orçamentários, notadamente quando ocorria o final da entressafra e início



da safra sazonal de café. Isso gerou uma dívida pública externa e a busca de um mercado financeiro onde se pudesse fazer grandes empréstimos. Além disso, havia o interesse político sobre o destino de uma república negra independente, uma anomalia em tempos nos quais os Estados imperiais faziam renascer as teses sobre a incapacidade do negro de governar, para justificar a partilha da África e a manutenção de uma barreira de cor na sociedade (MANIGAT, 1954).

Depois de mais de um século de instabilidade política no Haiti e de uma situação econômica devastada pelo ciclo do café brasileiro, o Haiti sucumbiu em sua economia. A França e a Alemanha tinham visões imperialistas sobre a ilha, mas os Estados Unidos, aproveitando a anarquia que reinava no país, ocupou o Haiti de 1915 a 1934. Essa ocupação foi uma nova forma de imperialismo e ocorreu em três etapas: a partir de 1905, os americanos estabeleceram-se do ponto de vista comercial e financeiro; a partir de 28 de julho de 1915, ocorreu a fase de ação militar, com uma ocupação que estabeleceu uma nova forma de governo, a ditadura; e quando ocorre a retirada das tropas em 1934, surge uma nova forma de dominação, com o controle externo da vida política haitiana (THIZY, 2003).

A segunda metade do século XX foi marcada pela ditadura dos Duvaliers. Em 22 de setembro de 1957, François Duvalier, logo chamado Papa Doc, foi eleito presidente e em 1964 tornou-se presidente vitalício. Com a ajuda de voluntários da segurança nacional, conhecidos internacionalmente como Tontons Macoutes, ele estabeleceu uma ditadura violenta apoiada por atores poderosos da comunidade internacional e pela Igreja. Esta ditadura é marcada por um desejo declarado de reivindicar a cultura negra, mas por uma postura repressiva e ditatorial. Em 1971, o sucessor designado, Jean-Claude Duvalier, conhecido como Baby Doc, tomou o poder e continuou o regime repressivo, ampliando o fenômeno da corrupção que imperava na ilha (THIZY, 2003).

Em 1985, sob a pressão das comunidades eclesiais de base, a ilha se levanta para acabar com a ditadura que terminará com o exílio do presidente de 7 de fevereiro de 1986. Em 1987, a constituição é adotada, mas o país não se encontra em uma situação política calma. Assim, até as eleições de 1991, a instabilidade segue agravada. As eleições de 1990, que elegeram Padre Aristide, contra as expectativas das grandes potências, trouxeram uma breve esperança de democracia e mudança, em um país onde os governos mudam de acordo com os interesses dos grupos sociais dominantes. O golpe de 1991 pôs fim a essa esperança. Desde então, com dificuldade de estabelecimento das autoridades legítimas, com intervenção militar da ONU, o país continua mergulhado no caos político (THIZY, 2003).

O que se apresenta com o que foi exposto é que o Haiti, desde a sua independência, foi um Estado que sofreu os problemas característicos de Estados fracos ou falidos. A parte seguinte do capítulo desenvolve questões relativas à ajuda internacional recebida pelo país.

## 2.1 AJUDA DO BM AO HAITI

O Haiti tornou-se membro do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em setembro de 1953. O BIRD é umas das cinco instituições que compõem o Banco Mundial. Independentemente da necessidade urgente de ajuda humanitária, por ser considerado o país mais pobre do hemisfério ocidental, a instabilidade política do Haiti sob uma série de regimes ditatoriais limitou seu acesso a programas internacionais de ajuda e desenvolvimento nos primeiros anos do país como associado do BIRD. Em virtude dessa mesma má governança, o país foi considerado dependente de assistência estrangeira, o que resultou ao longo dos anos em aumento gradual da ajuda externa, apesar do tipo de regime de governo. Contudo, o país tem sido considerado disfuncional e empobrecido, apesar do apoio financeiro externo (GARDNER, 2008), o que ocasiona maior endividamento ao longo do tempo. Essas consequências históricas traçaram o perfil do país no século XXI, fase em que recebeu grande ajuda internacional, principalmente via Banco Mundial, notadamente após o terremoto de 2010.

Pouco antes, em 2008, o Haiti foi afetado pelo aumento dos preços internacionais, que colocou sua economia sob forte pressão. O choque nos preços dos alimentos teve um impacto muito significativo sobre a inflação doméstica e levou a um aumento do déficit comercial. O FMI agiu estreitamente com o governo haitiano, com o propósito de examinar as necessidades e pensar como ajudar o país. Desde então, o governo aumentou os programas de fornecimento de assistência mais direcionados às pessoas mais vulneráveis (incluindo cantinas escolares e empregos em obras públicas), bem como programas para aumentar a produção nacional de alimentos. Além disso, as metas de política monetária e acumulação oficial de reservas foram ajustadas para limitar o impacto de preços mais altos de alimentos e combustíveis, visto que a aceleração geral da inflação tornaria ainda mais difícil a situação do país (FMI, 2008).

Em 2010, o Haiti devia US\$ 36 milhões para a Associação Internacional de Desenvolvimento, o fundo do Banco Mundial para os países mais pobres. Devido ao terremoto que devastou o país em 12 de janeiro de 2010, o Banco Mundial cancelou essa dívida, com o objetivo de ajudar na reconstrução e no desenvolvimento do país. De acordo com o presidente

do Grupo Banco Mundial, Robert B. Zoellick, o banco continuaria a trabalhar em estreita cooperação com o governo haitiano e seus parceiros internacionais para apoiar a recuperação do país e o desenvolvimento de longo prazo. O cancelamento da dívida foi possível graças a contribuições da Bélgica, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Noruega, Espanha, Suécia e Suíça, de acordo com o Banco Mundial. Desde o terremoto até junho de 2011, o Banco Mundial disponibilizou US\$ 479 milhões ao Haiti para apoiar a recuperação e o desenvolvimento. Além disso, uma ampla gama de doadores internacionais prometeu quase US\$ 10 bilhões em assistência de longo prazo aos esforços de recuperação do terremoto no Haiti durante uma conferência em março de 2010, na sede das Nações Unidas (CNN, 2010).

De acordo com o relatório do BM sobre o Haiti, de 2015, países doadores fortemente engajados nas questões de segurança, incluindo o treinamento de policiais, e o fortalecimento do sistema de justiça criminal, passaram a atuar no país. O Grupo do Banco Mundial declarou que não tem a pretensão de se envolver diretamente nesse setor, mas pode explorar pontos de entrada específicos, como a violência baseada em gênero, para a qual houve um serviço de apoio piloto para vítimas nos campos de deslocados (pelo terremoto) e segurança nas escolas. Essas ações fora, adotadas por conta da avaliação do Haiti como Estado frágil, por causa da baixa capacidade de assistência institucional e de policiamento, como base para a segurança de instituições públicas dos setores econômicos e sociais (BM, 2015).

O BM também incluiu questões de gênero para o direcionamento da ajuda internacional ao Haiti, alegando que, apesar do país estar muito próximo da igualdade de gênero em termos de educação, as mulheres ainda têm menores oportunidades de acesso às oportunidades econômicas, além de dificuldades com saúde materna e temas ligados à violência baseada em gênero. Ao integrar o gênero nos projetos de investimento, o Grupo do Banco Mundial aborda os principais desafios e as oportunidades econômicas para mulheres, bem como educação e saúde, garantindo que os projetos de infraestrutura abordem questões específicas de gênero sempre que possível e promovam a inclusão das mulheres na tomada de decisões de forma participativa (BM, 2015).

Dentro da lógica da verificação das contrapartidas, o BM apoia a participação econômica das mulheres na promoção do setor privado e nas atividades agrícolas, além da participação de mulheres em treinamentos e no apoio às Pequenas e Médias Empresas (PMEs).

O grupo do Banco Mundial investiu também num programa com foco na entrega de um pacote básico de serviços de saúde reprodutiva, materna e infantil, apoiado pela Associação

Internacional de Desenvolvimento. O projeto chamado Água e Saneamento também incorpora o acesso apropriado ao gênero às soluções de água e saneamento. Os projetos de reconstrução de bairros incluem medidas para melhorar a segurança de mulheres, como a iluminação pública, e tem alvos específicos para mulheres em cargos de liderança na tomada de decisões em organizações baseadas na comunidade (OCBs) e projetos apresentados por OCs de mulheres. Em todos esses projetos foram coletados dados para entender a participação das mulheres e o seu beneficiamento através desses projetos (BM, 2015).

Projetos voltados à atividade agrícola incluem medidas específicas para aumentar a participação feminina e os benefícios para as mulheres, incluindo treinamento em alfabetização financeira. O projeto Educação, por exemplo, financia o acesso igualitário das meninas ao ensino primário (BM, 2015). Além disso, os resultados específicos de gênero são apresentados por meio de indicadores. Esforços planejados para construir evidências e dados sobre gastos públicos para melhorar a prestação de serviços também apoiaram a coleta de dados por sexo e o fortalecimento da capacidade estatística do governo para analisar a incidência de gastos públicos em homens e mulheres (BM, 2015).

A agricultura, aliás, é um setor chave de desenvolvimento econômico do Haiti, já que mais da metade de sua população vive em áreas rurais. Dessa forma, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em parceria com países doadores, apoia o plano de desenvolvimento agrícola nacional do governo haitiano, que procura abordar os problemas estruturais do setor. O conhecimento e experiência do BID no setor desde antes do terremoto define sua força comparativa e faz da agricultura uma prioridade continuada para o futuro. A carteira do BID para o sistema agricultura no Haiti é constituída de projetos em um total de US\$ 200 milhões, focados substancialmente em algumas das principais áreas produtoras do país. Incluem investimentos em infraestrutura para irrigação e proteção contra enchentes, subsídios para promoção de transferências de tecnologia e práticas agrícolas sustentáveis, melhorias nos serviços agrícolas como controles sanitários de animais e plantas, e apoio a medidas para regularizar a propriedade da terra (IDB, 2012).

Em um contexto de governança cronicamente debilitada, como é particularmente considerado pelo BM o caso do setor de energia elétrica no Haiti, melhorias requerem uma abordagem de longo prazo, que inclui o fortalecimento institucional e uma compreensão do ambiente político-econômico. Com esses mecanismos em vigor e uma forte coordenação entre os países doadores, é possível alcançar um o progresso concreto se as políticas e os incentivos estiverem alinhados. Na ausência de coordenação, uma alternativa é concentrar-se na prestação

de serviços básicos enquanto promovem-se, de forma pragmática, melhorias nas políticas relativas ao tema (BM, 2015).

Um enfoque aguçado na sustentabilidade e eficácia dos programas públicos é importante no apoio do Banco aos países dependentes da ajuda, particularmente aqueles que necessitam de investimentos emergenciais maciços, como o Haiti. Na medida em que as grandes necessidades persistem, no caso do Haiti, o Banco Mundial apoia o desenvolvimento de melhores dados, análises de programas eficazes e acessíveis, melhores mecanismos de direcionamento e monitoramento para maximizar o impacto e melhorar a eficiência dos gastos públicos (BM, 2015). Isso é necessário porque ao longo do tempo os recursos financeiros destinados ao Haiti têm diminuído, ao mesmo tempo em que problemas estruturais persistem.

Em Estados frágeis onde podem existir grandes lacunas de conhecimento, o investimento em conhecimento pode ser aproveitado para melhores resultados com pouco investimento financeiro. No contexto de recursos em declínio, a formulação de políticas baseadas em evidências, produzidas por dados e pelo monitoramento, é crucial para a prestação eficaz de serviços básicos. No Haiti, a primeira Avaliação da Pobreza realizada em 2003 está permitindo que o Banco se envolva mais estrategicamente através de projetos de investimento para ter um impacto maior sobre os pobres. Além disso, uma Revisão de Despesas Públicas abrangente está permitindo que o Banco trabalhe com o Governo para melhorar a eficiência do investimento público (BM, 2015).

A implementação do programa de Revisão de Despesas Públicas mostrou que a promoção de intervenções multi setoriais gerou melhores resultados. Intervenções na saúde, abastecimento de água, saneamento e comunicação são necessários para combater a cólera; a melhoria da qualidade da educação é apoiada por professores melhores treinados e com currículo melhorado, dados sobre os resultados da aprendizagem, bem como eletricidade, água e saneamento nas escolas; e melhor conectividade rodoviária e de mercados são necessários para apoiar as cadeias de valor agrícolas. Os investimentos da IFC na produção de eletricidade e telecomunicações também mostram a importância da facilitação do investimento em ambos os setores (BM, 2015).

O que se procurou demonstrar acima é a existência de grande volume de investimento que caracteriza ajuda internacional ao Haiti, sendo essa ajuda uma das características de um Estado falido, fraco ou frágil. A parte seguinte do texto aborda outras questões sobre o Haiti como o Estado falido, que vão para além da ajuda internacional, via instituições internacionais, mas considera outros fatores que caracterizam o país e sua condição de vulnerabilidade.

## 2.2 O HAITI COM ESTADO FALIDO

Na visão de Amélie Gauthier e Madalena Moita, o Haiti nunca foi um Estado segundo a definição ocidental desse conceito. Jamais foi concebido a fim de oferecer o serviço para o seu povo, mas sim ao serviço das elites. Mencionam também a questão do regime totalitário de Duvalier (1959-1986) e dos “Tontons Macoutes”, um ramo especial das forças militares espalhadas por todo o país para garantir a lei e a ordem de forma muito repressiva, agindo como policial e juiz no mesmo tempo (GAUTHIER e MOITA, 2010). Trata-se de uma condição estrutural, de qual a razão do Estado existir. Conforme Rotberg, o Haiti sempre esteve à beira do fracasso, mas suas fragilidades não incluem clivagens étnicas, religiosas ou outras, comuns aos estados falidos, tais como movimentos insurgentes, Para o autor, o Haiti sempre foi o regime político mais instável no Hemisfério Ocidental (ROTBERG, 2004).

Desde o fim da Guerra Fria, houve nove períodos presidenciais, entre 1991 e 2004, sendo que Jean-Bertrand Aristide comandou em 4 desses 9 períodos. Entretanto, somados todos os períodos, ele governou em apenas 70 meses em um período de 156 meses. Ele era conhecido como o sacerdote das favelas de Porto Príncipe, que se tornou presidente em 1991 e definiu os anos de transição, trouxe esperança e algumas mudanças reais para a estrutura estabelecida, que era de uma política de controle da economia por parte das elites e a exclusão social. De modo geral, acredita-se que foi um importante líder por ter sido o único a ter um programa político para favorecer a massa popular. Aristide representava a massa popular do país, contrariamente aos outros grupos que simbolizavam a burguesia local e principalmente o sistema imperialista. Mas, tornou-se uma ameaça para o status quo e sistematicamente desmantelaram-se as instituições democráticas; a elite e o exército desaprovaram suas políticas sociais e derrubaram-no em um golpe de Estado (GAUTHIER e MOITA, 2010).

No entanto, não foram apenas fatores internos que aceleraram e aprofundaram a fraqueza do Estado, que atingiu um ponto crítico em 2004. As intervenções estrangeiras, os programas econômicos e a ajuda internacional também tiveram efeitos negativos sobre o Estado, em particular a ligação entre o Estado e a sociedade. As atividades prejudiciais incluem as repetidas intervenções internacionais curtas voltadas para a segurança desde 1994 e, o mais importante, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional impondo programas padrão de ajuste estrutural que prejudicaram a economia do Haiti ao longo prazo, além de programas de ajuda flutuante e descontinuada. Todavia, o país teve pouca influência em relação de suas

próprias políticas públicas (GAUTHIER e MOITA, 2010), basicamente porque esse poder estava concentrado nas mãos dos países doadores de ajuda internacional.

De acordo com Gauthier e Moita (2010), a economia do Haiti é uma das mais abertas da América Latina, tal como ocorre com todos os países menos desenvolvidos. Na década de 1970, o imposto médio recolhido pelo Estado era de 28% e em 2002 passou a escassos 2,9% após a implementação de planos de ajustamento estrutural neoliberais na década de 1990, que promoviam menor regulamentação e restrições governamentais na economia, bem como uma maior participação de entidades privadas na mesma. Por consequência, o Haiti não colheu vantagens com uma economia liberalizada. O Banco Mundial afirmou que os componentes estruturais da reforma não foram realizados e, por isso, a liberalização teve resultado negativo no funcionamento econômico. De 1990 a 2005, o crescimento econômico do Haiti foi negativo, com -2% de crescimento do PIB. A redução das tarifas de importação ajudou a diminuir os rendimentos estatais, que só foram reabastecidos por impostos sobre o consumidor, que incidirão sobre os compradores internos, principalmente a população pobre. Esta abertura econômica não só expôs o Haiti às condições econômicas externas, mas evitou que o Estado fosse capaz de proteger-se e, assim, apoiar a economia doméstica (GAUTHIER e MOITA, 2010).

No processo da globalização ou mundialização do capitalismo as principais vantagens competitivas do Haiti foram a abundância de trabalhadores pouco qualificados e não qualificados e sua proximidade com os Estados Unidos. Desenvolveu um setor de vestuário dirigido para exportação, desarmando e friccionando a ligação entre a produção local para os mercados locais, deixando as exportações como principal estímulo para o crescimento econômico. Os setores industrial e agrícola que produzem para mercados estrangeiros permanecem como enclaves, uma vez que as exportações do Haiti são divididas em setores de vestuário e agricultura. Essa estrutura social e setorial não integrada engloba a criação de alianças de classe, o que, por sua vez, pode prejudicar inclusive o surgimento de uma cultura democrática. O setor de vestuário é claramente a força mais importante da economia de exportação, representando 67% (GAUTHIER e MOITA, 2010).

O Haiti já conheceu um total de sete intervenções de missões da ONU, sendo a MINUSTAH a mais recente, implantada em 2004 durante a segunda legislatura de Aristide, quando a violência se espalhou além do controle do presidente. Consequentemente, o Estado passou a ter questionada a sua legitimidade, ou seja, enfraqueceu-se a ordem do Estado, dos serviços públicos e direitos humanos, bem como em vários outros indicadores. Isso fez com

que o Haiti passasse a ser considerado por muitos acadêmicos e investigadores no campo de Relações Internacionais como um Estado frágil e altamente vulnerável. O Haiti tornou-se exemplo de Estado falido, pois agravaram-se as condições humanas básicas e enfraqueceu-se o Estado por muitas décadas. A vulnerabilidade do país é geralmente baseada na exposição econômica e ambiental as forças externas. No entanto, a migração e a economia ilegais também são novas fontes de fraquezas que afetam o desenvolvimento do Haiti; muitos Estados frágeis também sofrem com essas novas formas de vulnerabilidade (GAUTHIER e MOITA, 2010).

Em relação ao trabalho da ONU no Haiti, antes de 2004, é importante ressaltar que as missões começaram a fazer referências mais efetivas ao desenvolvimento socioeconômico somente no final dos anos 1990, ainda de maneira relacionada aos programas de ajuste estrutural impulsionados pelo FMI. As medidas incentivadas e demandadas ao Haiti eram comumente relacionadas a ajustes fiscais e orçamentários, controle da inflação e melhor gestão das contas públicas. No entanto, a evidência mais concreta à dimensão do desenvolvimento socioeconômico, principalmente no que diz respeito à implementação de projetos de cooperação para luta contra à pobreza, evidenciou-se como ponto central mais visível a partir de 2004, com implementação da MINUSTAH (MACIEL, 2018).

Outro fator que atesta a fragilidade do Haiti é a economia externa. Os EUA são o maior parceiro comercial do Haiti, representando entre 73% a 85% do comércio, seguido pela República Dominicana com 9% e o Canadá com 3%. Este alto grau de concentração, em termos de mercado é muito problemático em tempos de recessão econômica e depressão. Em 2008, na fase da crise econômica, os EUA aprovaram um projeto de lei denominado Lei HOPE II, que permitiu que os produtos têxteis fabricados no Haiti entrassem no mercado americano sem pagamento de taxas pela aduana. Em outras palavras, forneceu uma tarifa gratuita de importação para vestuário, criando incentivos adicionais para concentração das importações e, conseqüentemente, tornou o Haiti ainda mais dependente de fatores exógenos. Em contrapartida, as importações do Haiti advindas dos EUA são três vezes maiores que as exportações, o que resulta em uma grande “rede” comercial, detendo ainda mais o país. Essas importações não são inconseqüentes: elas consistem principalmente em alimentos e combustíveis. A exposição do Haiti aos preços do mercado mundial, as flutuações e a oferta, que não são possíveis de controle por parte do Estado, tornam as despesas do governo muito difíceis de prever e controlar (GAUTHIER e MOITA, 2010).

Indubitavelmente, o Haiti, como muitos outros países na região, é demasiadamente vulnerável a choques externos, mas todas essas condições tornam-no o único Estado frágil do



Caribe. Trata-se de um Estado ineficaz, que não cumpre os seus deveres esperados e, de mais a mais, conta com instituições que têm uma presença muito limitada no país, visto que a maioria dos serviços básicos são privatizados. O Haiti também se tornou um Estado falido numa perspectiva relacional, pois tem dificuldade em interagir com a sociedade civil, por ser incapaz de cumprir suas responsabilidades com seus cidadãos. Com isso, os indivíduos são relutantes em aceitar ou mesmo reconhecer um conjunto comum de regras ou desempenhar suas próprias funções para o resto da sociedade. Conforme destacam Gauthier e Moita (2010), quando os indivíduos não se tornam cidadãos, o verdadeiro contrato social é inexistente e as instituições do Estado se tornam instrumentos para promover os interesses de um conjunto estreito de grupos privilegiados, muitas vezes de forma predatória. Os Estados frágeis, então, carecem de eficiência e legitimidade, que se reforçam mutuamente. Na ausência de ambos, um Estado frágil entrará frequentemente em um círculo vicioso de incapacidade de governança estrutural. Tal é o caso do Haiti.

Neste ponto de vista, a capacidade nacional do Estado haitiano para fornecer bens políticos tem sido regularmente comprometido por lideranças autocráticas e corruptas, instituições fracas, sociedade civil intimidada, altos níveis de criminalidade, níveis de PIB per capital muito baixos com renda nacional bruta mais baixa da região. Também incidem altas taxas de mortalidade infantil, suspeita ou hostilidade absoluta pelos vizinhos e muitas outras deficiências. Além do mais, o tráfico de narcóticos tornou-se um sério problema desde a década de 1980 e os sucessivos governos haitianos têm sido incapazes ou não interessados em proibir os contrabandistas em geral e os traficantes de drogas em particular (ROTBERG, 2004).

O poder que o Estado exerce sobre os assuntos nacionais é bastante limitado e é enfraquecido pelas formas de tomada de decisão fora das instituições democráticas do país. Trata-se do que Gauthier e Moita (2010) chamam de Estado "extravertido" e refere-se às múltiplas influências sobre decisões provenientes de instituições fora das fronteiras do Haiti. Um exemplo é a operação de manutenção da paz da ONU, decidida no Conselho de Segurança, em Nova York. As decisões sobre políticas econômicas e financeiras são também tomadas em Washington, onde estão localizadas as matrizes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. No início do século XXI, desenvolveram-se outras estruturas sociais e econômicas que também aumentam o peso da influência externa sobre a política interna, ou limitam seu alcance (GAUTHIER e MOITA, 2010).

Segundo Maciel (2018), a primeira atuação da ONU em eleições no Haiti aconteceu nas eleições efetuadas em 1990, que foram supervisionadas por uma associação de analistas

internacionais, solicitados pelo governo provisório local, sendo esse um exemplo de interferência internacional. Outro exemplo é a maior preocupação, por parte da ONU e da OEA, com as condições políticas internas haitianas quando houve a intensificação do fluxo de refugiados rumo ao Estado norte-americano da Flórida e dos indícios de vinculação entre os militares haitianos e o narcotráfico (MACIEL, 2018). Apesar do país ter sido governado por regimes ditatoriais ao longo de boa parte do século XX, os Estados Unidos e as organizações internacionais somente passaram a preocupar-se com as questões políticas internas quando as migrações passaram a afetar os EUA.

Em 1993, em uma atuação conjunta com a OEA, a ONU organizou pela primeira vez uma missão para o Haiti, quando foi autorizada, pela Assembleia Geral, a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH – Mission Civile Internationale en Haïti, em francês). O objetivo era investigar prováveis violações de direitos humanos de haitianos que foram maltratadas pelos militares durante o governo de Raoul Cedras. Em conformidade disso, no mesmo ano, por meio da Resolução 867/1993, o Conselho de Segurança (CS) autorizou a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH – United Nations Mission in Haiti, em inglês) em território haitiano (MACIEL, 2018).

Para finalizar essa parte das reflexões, cabem aqui dois apontamentos sobre a condição do Haiti, que demonstram que, seja por qualquer ângulo ou conceito, o país encontra-se em condição falida, vulnerável ou frágil. O primeiro apontamento é de Robert Rotberg (2004), que destaca que o Haiti possui uma dissidência interna organizada muito limitada e quase nenhuma divisão de etnias internas, religiosas ou linguísticas. No entanto, existe uma profunda desconfiança entre a maioria das classes aristocráticas e os mulatos, por conta de suas afiliações de classe historicamente construídas. Além disso, os ingredientes de um conflito civil permanente são ausentes no Haiti. Para o autor, a falência do Estado requer diferenças comunais capazes de se transformar em violência consumidora de grupos com interesses conflitantes e cruzados, o que não ocorre no Haiti e, dessa forma, o país parece estar condenado a permanecer indefinidamente entre a condição de um Estado fraco e um Estado falido. O segundo apontamento é do Banco Mundial, que em 2015 classificou o Haiti como um Estado frágil devido à sua baixa classificação na avaliação da Política de Avaliação Institucional do País (CPIA), que analisa políticas e instituições econômicas, sociais e do setor público. A fragilidade pode ser amplamente vista como a fraqueza das instituições do país e sua vulnerabilidade correspondente à instabilidade, conflito e violência (BM, 2015). Essas duas visões, uma institucional e outra acadêmica, confluem na ideia da fraqueza do Estado haitiano.

### 2.3 INSTABILIDADE NO HAITI: REFLEXÕES DE UM ESTADO FALIDO

De acordo com Rotberg (2004), os Estados falidos, cujo poder é disputado por diferentes grupos, encontram-se em situação inquietante, conflitante, inconsistente e controversa. Ao fazer uma relação disso com a instabilidade do Haiti, considerando o período de 1990 a 2004, percebe-se que o então presidente eleito Jean Bertrand Aristide sofreu um golpe militar e foi exilado nos Estados Unidos. Desde então, o país caiu numa grande crise política por três anos. O movimento popular, manifestado em todo o território, afetando todas as categorias sociais, fez com que, no dia a dia, a violência aumentasse em todo o país. Ocorreu uma imensa dificuldade de se estabelecer um diálogo e uma falta quase total de uma política de compromisso do governo de encontrar soluções que levassem em conta os diversos interesses em jogo. Enfim, nesse contexto, a grande fraqueza organizacional foi tanto a causa quanto o efeito da falta de recursos políticos internos disponíveis para os principais campos políticos, para resolver a crise (HECTOR, 1998).

Em 2000, o mesmo presidente foi eleito e em 5 de fevereiro de 2004, foi forçado, pela segunda vez, a exilar-se, quando um grupo de rebeldes armados tomaram a quarta maior cidade do país, Gonaïves, sendo o início de uma insurreição, que ameaçava a presidência. Esse movimento foi lançado pelo ex-exército Canibal, milícia pró-governo no poder que passou para a oposição. Dessa forma, a revolta estendeu-se por quase todo o país, fazendo com que surgissem confrontos entre policiais e rebeldes na cidade do Saint Marc (CULTURE, 2014). Na visão de Rotberg (2004), não é a veemência da violência que identifica um Estado como um Estado falido, mas sim, a essência perpétua dessa violência. Nesses períodos, no Haiti, a ausência de segurança interna do país fez com que a cada dia aumentasse a criminalidade, confirmando o argumento de Alves *et al* (2016), sobre o Estado falido.

A visão de Rotberg (2004) também vem a confirmar que o Estado falido, por ser tomado muitas vezes pela violência interna, faz com que o governo não consiga oferecer o básico essencial ao seu povo. E no caso do Haiti, podemos constatar que este é incapaz de oferecer serviços básicos para sua população por exemplo, o direito a educação, a saúde, trabalho, alojamento e justiça (NOEL, 2013).

Na visão de (DI JOHN, 2010), em um Estado frágil de ponto de vista social, as instituições podem gerar extrema desigualdade, na ausência de acesso universal à saúde ou à educação. O raciocínio do autor é evidente em relação ao Estado haitiano, pois a maioria da população do país não tem acesso à saúde. De fato, a saúde é um benefício reservado a uma

minoria da população haitiana. Além de tudo, esse serviço não é apenas muito caro, mas, também, os centros de saúde ou hospitais estatais encontram-se localizados a dezenas de quilômetros da população. Essa distância causa, na maioria dos casos, muitas mortes. Segundo a OMS, é necessário "8 médicos para 10.000 habitantes, no entanto o Haiti tem apenas um médico para 10.000 habitantes" (NOEL, 2013).

A ineficácia da segurança interna em um Estado falido contribui para o aumento da criminalidade, como tráfico de drogas, proliferação de armas, entre outros (ALVES, FIGUEIREDO FILHO, *et al.*, 2016). No Haiti, relacionado ao tráfico de drogas, em meados de 2004 o país tornou-se referência para aquisição de cocaína no Caribe. Para o melhor entendimento desse fato, é importante considerar a narrativa de Nicolas Jallot, sobre o tráfico de cocaína no país:

Um camponês sem-terra, erguendo seus braços para o céu em busca de uma solução divina para seus tormentos, vê um dia cair dois sacos celestes de um pó branco, sem saber a verdadeira natureza daquilo e seu valor, assimila que é à farinha. O agricultor ficou muito feliz logo depois ele vende sua "farinha" para um padeiro, ele registou uma queixa contra ele, pois sua massa não da liga (PÉAN, 2014).

Na verdade, a liberação de milhares de pequenos sacos de cocaína a qualquer vento era mais eficiente e menos dispendiosa do que a fórmula tradicional de importação e exportação, com a ajuda de intermediários cada vez mais gananciosos. Assim, quatro toneladas de cocaína por mês são retiradas pelos pequenos aviões dos traficantes colombianos e recuperadas por seus associados haitianos, que então as encaminham para o México e a Flórida. De fato, considerando que 70 toneladas de cocaína passaram pelo Haiti em 1999, segundo o Departamento de Estado, conclui-se que os traficantes possuem certa autonomia em suas ações em território haitiano. Para o jornalista Christophe Wargny, desde 2001 podemos considerar no Haiti as drogas como substitutas do desenvolvimento. A influência das drogas na política no Haiti é tal que Bruce Bagley, professor da Universidade de Miami, descreve a derrubada do presidente Aristide em 29 de fevereiro de 2004 como *coup d'État des narcos* (PÉAN, 2014).

Ao longo a transição democrática no país, o Estado haitiano não tem mais capacidade do controle tanto nas fronteiras marítimas, terrestres e aéreas quanto na segurança pública dentro do país. Dessa forma, o trânsito de drogas ilícitas através do Haiti tem aumentado constantemente e, com ele, o tráfico ilícito de armas de fogo. Redes transnacionais de traficantes têm sistematicamente alimentado seus vários parceiros locais para que possam confrontar seus concorrentes, bem como as autoridades policiais locais (ELIE, 2012). Isso corrobora com o

argumento de Alves *et al* (2016), sobre a inexistência de segurança interna de em um Estado falido que colabora para o aumento da criminalidade como o tráfico de drogas, proliferação de armas e intranquilidade nas fronteiras.

De acordo com Cristiano Mendes, os motivos que levam um Estado a condição de Estado falido são muitos: as desqualificações administrativas, invasão de forças estrangeiras, recrudescimento da corrupção e criminalidade e, ainda, desastres naturais (MENDES, 2016). Com esses períodos de instabilidade no Haiti, suas forças armadas internas são, portanto, incapazes de fornecer uma solução para todo o movimento de protesto sócio-político, ou seja, estão longe de representar as principais contribuições para a restauração relativa da estabilidade. Por esse motivo as intervenções das forças armadas estrangeiras ocorreram no país, pois foi considerado que a solução só surgiria com elas (HECTOR, 1998).

Durante o regime Duvalier quase toda a população do país sofreu atrocidades sem precedentes, como também nos períodos de golpe militar, que causaram muitas mortes. Apesar dessa colcha de retalhos de violações de direitos humanos que caracteriza esses períodos, os direitos humanos ainda continuam a ser objeto de um verdadeiro teatro de violações perpetradas por grupos políticos, expondo a incapacidade do Estado para humanizar as condições de vida da população haitiana. Esta incapacidade é explicada, por um lado, pelas violações dos direitos socioculturais e, por outro lado, pelas violações dos direitos humanos na administração judicial (NOEL, 2013). Esse argumento está relacionado aquilo que Helman e Ratner (1992) falam sobre os abusos em massa dos direitos humanos, incluindo os mais básicos dos direitos da vida em um Estado falido.

Em virtude dessas questões o Haiti é um país que enfrenta uma crise humanitária, aumentada por desastres naturais recorrentes, apesar de atividades voltadas a melhorar a coordenação pós-emergência e a preparação para desastres naturais. Exemplos de tentativas de se reduzir os problemas de um Estado falido em condições de efeitos de desastres naturais são os clusters, da Organização Internacional de Saúde, acionados quando ocorrem desastres naturais em regiões fragilizadas. A primeira ativação real de clusters da OMS no Haiti ocorreu após a série de ciclones e tempestades tropicais - Fay, Gustav, Hanna e Ike - em 2008 e a recorrência de desastres naturais no país resultou na criação de múltiplos espaços de coordenação em nível nacional. Essas iniciativas algumas vezes vêm do governo haitiano, como o Grupo de Apoio à Cooperação Internacional (ICAG), que reúne vários atores internacionais (países doadores, ONGs, Nações Unidas, MINUSTAH), que coordenam as atividades de emergência, como o mecanismo de clusters (MARTEL, 2013).

Mendes (2016) reforça a questão problemática de desastres naturais como fatores que explicam a existência de um Estado Falido, o que é evidente no caso do Haiti, podendo exemplificar-se com o terremoto em 12 de janeiro de 2010, quando Porto Príncipe e as cidades de Léogâne, Gressier e Jacmel foram destruídas. Quase 100.000 pessoas perderam a vida e cerca de 1,5 milhão de pessoas ficaram desabrigadas nas semanas que se seguiram ao terremoto. O precário sistema de saúde do Haiti foi enfraquecido ainda mais pela morte de 200 trabalhadores de saúde e danos físicos à infraestrutura: nas áreas afetadas pelo terremoto, 30 dos 49 hospitais sofreram danos ou foram destruídos. O trabalho dos Médicos Sem Fronteiras (MSF) no Haiti cresceu, provavelmente como em muitas outras organizações operacionais, de modo que se tornou a maior resposta emergencial do MSF até hoje.

Segundo Alves *et al* (2016), os Estados fracassados demonstram também uma alta taxa de epidemias. Em outubro de 2010, o Haiti foi afetado por uma enorme epidemia de cólera, anunciada pelo MSPP (Ministério da Saúde Pública e da População) em 22 de outubro de 2010. A partir de 24 de janeiro de 2011, foram registrados 209.034 casos de cólera, bem como 4030 mortes. O número total de pacientes afetados pela epidemia, portanto, se aproximou do número de pessoas feridas no terremoto no ano anterior. Durante os primeiros três meses da epidemia, médicos de Cuba foram mobilizados e trataram aproximadamente 50.000 pacientes de cólera. O MSF tratou mais de 100.000 pacientes. O MSF e os cubanos, que não fazem parte do sistema de coordenação da assistência internacional de emergência, não foram mencionados nos relatórios correspondentes, mas trataram quase 80% de todos os pacientes de cólera registrada durante este período. Os 20% restantes foram processados por outras 50 organizações nacionais e internacionais (HILLEN, 2011).

Segundo Helman e Ratner no relatório da ONU de junho de 1992, a questão da Paz pós conflito tornou-se fundamental e, dessa maneira, como havia um intenso conflito no Haiti, a ONU passou a intervir de maneira mais frequente. Em 1990, o Grupo Observador da ONU (ONUVEH) que tinha como missão a Verificação das Eleições no país, conforme citado anteriormente, além do auxílio na realização das eleições em dezembro de 1991. Dois anos depois ocorreu a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH) conjunta com a ONU e da OEA para verificar e interromper as violações de direitos humanos no país. Em 1993 aconteceu a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), voltada à efetivação do Acordo de *Governors Island* (assinado pelo então presidente haitiano, Jean Bertrand Aristide, e o Chefe das Forças Armadas Haitianas, Raoul Cedras, em julho do mesmo ano), com o intuito da retomada da

democracia, incluindo a modernização das forças armadas, uma nova força policial e a viabilização das eleições.

No ano de 1996, ocorreu a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH) destinada à profissionalização da Polícia Nacional do Haiti, a recuperação das instituições e da economia do país e a promoção de um ambiente social seguro e estável. Em 1997 a Missão das Nações Unidas de Transição no Haiti, essa Missão voltada à manutenção dos esforços de treinamento e profissionalização da Polícia Nacional do Estado haitiano. No mesmo ano, a Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONU) que tem como propósito a condução do espectro completo de funções de polícia, para a consolidação da democracia e revitalização do sistema de justiça do país. Em 2000 a Missão de Apoio Internacional Civil no Haiti (MICAH) mista da ONU com a OEA, com apoio da CARICOM, tem como missão a promoção dos direitos humanos e reforço da eficácia institucional da polícia do Estado do país, do sistema judiciário e da legislação eleitoral e em 2004 a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do paz no Haiti ou seja a MINUSTAH atuou no país a fim de alcançar uma paz duradoura e estabilizar a sociedade política e econômica (MACIEL, 2018).

Assim, conclui-se que a questão da instabilidade no Haiti não é somente política, mas também social e de acesso e condições a serviços básicos. As frequentes catástrofes naturais fazem com que a condição de Estado falido se reproduza, gerando intervenções estrangeiras e fazendo com que se mantenha o frágil quadro político e institucional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho chegamos à conclusão que os motivos que levam os Estados à falência são amplos, tais como enfraquecimento do poder de governança, invasão de forças estrangeiras, a corrupção, a falta de segurança e o recrudescimento da violência, além dos desastres naturais. Desse modo, entendemos que a falência estatal é um conjunto de fases sucessivas de um mesmo fenômeno. Partindo dessa visão, um Estado Falido é um Estado em que as instituições internas, não têm a capacidade de permitir o bom funcionamento do Estado e prover a seus cidadãos os bens políticos e públicos essenciais ou, em outras palavras, os direitos fundamentais estão afastados ou eliminados do acesso do cidadão.

Nos períodos de golpe militar e nas fases democráticas, a instabilidade política crônica e um registro miserável em termos de desenvolvimento econômico e social persistiu para a grande maioria da população haitiana. Por conseguinte, a sociedade civil do país continua a ser prejudicada. Em visto disso, fica claro que o apoio às instituições do Estado haitiano aparece cada vez mais como um paradigma dominante no formato de ajuda internacional, visto que o Estado haitiano, por si só, está muito longe de oferecer os serviços fundamentais para sua população. O sistema de saúde do país, por exemplo, está falido e é incapaz de cumprir sua função. Mais da metade das estruturas de serviços de saúde são privadas, muito raramente sem fins lucrativos. Além disso, apresenta, em todos os níveis e em outros temas, deficiência significativa relacionada a problemas de governança: fraca capacidade de vigilância da autoridade nacional, multiplicidade de países doadores que muitas vezes se transformam em prestadores de serviços de assistência, ausência de protocolos padronizados para problemas de saúde, frequência de faltas de suprimentos médicos essenciais, etc. O também problemático sistema educacional do país baseia-se principalmente em escolas privadas.

Ao longo do presente trabalho, várias questões foram desenvolvidas para verificar se o Haiti é um Estado falido. Concluímos que, em harmonia com as características de um Estado falido, o Haiti se enquadra nestas peculiaridades. Analisamos os dados do BM e identificamos determinadas práticas que respondam de maneira particularmente inovadora para resolver os problemas apresentados no país. No entanto, os registros da ajuda internacional ao Haiti deixam claro que o país se torna cada vez mais dependente da ajuda externa para seu desenvolvimento econômico e social, assim também para responder as necessidades do seu povo. Conclui-se, finalmente, que os problemas do país não vêm sendo resolvidos de forma definitiva e que o problema da falência do Estado haitiano ainda se encontra sem uma solução definitiva.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, H. L. et al. Análise institucional comparada dos Estados fracassados. **Análise Social**, Lisboa, 2, n. 219, 2016. 432-456.

BARTON-DOCK, R. J. S. E. M. **Haiti des opportunités pour tous**. Washington, DC 20433: Banque Mondiale, 2016.

BELLEGARDE, D. L. **L'occupation Américaine D'haïti. Ses Conséquences Morales Et Économiques**. Québec: Les Classiques des Sciences Sociales , 1929.

BM. **International Development Association International Finance Corporation And Multilateral Investment Guarantee Agency Country Partnership Framework For The Republic Of Haiti For The Period Fy16-Fy19**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2015.

CNN. World Bank cancels Haiti's debt. **CNN**, Atlanta, Geórgia, EUA, 2010. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/05/28/haiti.world.bank.debt.canceled/index.html>>. Acesso em: 5 Agosto 2018.

CULTURE, H. Haiti Culture. **Haiti Culture**, 2014. Disponível em: <[http://www.haiticulture.ch/haiti\\_aristide\\_decadence\\_dates.html](http://www.haiticulture.ch/haiti_aristide_decadence_dates.html)>. Acesso em: 17 setembro 2018.

DI JOHN, J. Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados fallidos: una reseña crítica de la literatura. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá, p. 46-86, set/dez 2010.

ELIE, P. Mondialisation.CA. **Centre de recherche de la Mondialisation**, 2012. Disponível em: <<https://www.mondialisation.ca/ha-ti-le-contr-le-de-la-circulation-illicite-des-armes-feu/29305>>. Acesso em: 15 setembro 2018.

FMI. **IMF Survey: IMF Plans Additional Help for Haiti**. Washington, D.C., EUA: FMI, 2008.

GARDNER, T. F. B. W. A. **Haiti in the Balance: Why Foreign Aid Has Failed and What We Can Do About It**. Washington. D.C: Brookings Institution, 2008.

GAUTHIER, A.; MOITA, M. Vulnerability and causes of fragility in Haiti. **Fride Project Report**, Madri, mar 2010.

GISSELQUIST, R. M. Varieties of fragility: implications for aid. **Third World Quarterly**, 36, n. 7, 2015. 1269-1280.

GRIMM, S.; LEMAY-HÉBERT, N.; NAY, O. 'Fragile States': introducing a political concept. **Third World Quarterly**, 35, n. 2, 2014. 197-209.

HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

HECTOR, M. Mouvements populaires et sortie de crise (XIXe - XXe siècles). **journals.openedition**, Marseille, França, out. 1998.

HELMAN, G. B.; RATNER, S. R. Saving failed states. **Foreign Policy**, n. 89, winter 1992. 3-21.

HILLEN, J.-M. B. E. C. S. Haiti: “les limites du systeme de l’aide humanitaire. **Groupe URD**, 2011. Disponível em: <[https://urd.org/Haiti-les-limites-du-systeme-de-l#outil\\_sommaire\\_1](https://urd.org/Haiti-les-limites-du-systeme-de-l#outil_sommaire_1)>. Acesso em: 15 Setembro 2018.

IDB. **Haiti agriculture: growing investments**. Washington, D.C., EUA: [s.n.], 2012.

MACIEL, T. M. **Papel do Brasil na “pacificação” e reconstrução do estado haitiano através da Minustah: a turva fronteira entre espaços de segurança nacionais e internacionais**. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais. São Bernardo do Campo: UFABC, 2018.

MANIGAT, L. F. **Revue d’histoire moderne et contemporaine, la substitution de la prépondérance américaine à la prépondérance française en Haïti au début du xx siècle: la conjoncture de (1910-1911)**. Paris: Bibliothèque Nationale de France , 1954.

MARTEL, A. **La Coordination Humanitaire En Haïti Suite Au Séisme: Le Mécanisme Des Clusters, Un Enjeu De Gouvernance**. Montréal: Université du Québec, 2013. 49,50 p.

MENDES, C. Terra de Ninguém: estados falidos, metáforas e narrativas de exclusão. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, p. 176-198, 2016.

MOUTON, J.-D. « État fragile », une notion du droit international ? **Cair. info**, Lorraine , p. 9, Janvier 2012.

NOEL, C. Memoire online. **Memoire online**, 2013. Disponível em: <[https://www.memoireonline.com/08/13/7250/m\\_Les-droits-de-lhomme-et-les-difficultes-de-leur-application-en-Haiti5.html](https://www.memoireonline.com/08/13/7250/m_Les-droits-de-lhomme-et-les-difficultes-de-leur-application-en-Haiti5.html)>. Acesso em: 15 setembro 2018.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Elsevier, 2005.

ONU. **United Nations Peacekeeping Operations**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2008.

PÉAN, L. Mondialisation.ca. **Centre de recherche sur la mondialisation**, Montreal, Janeiro 2014. Disponível em: <Haïti : Des élections à saveur de cocaïne>. Acesso em: 13 setembro 2018.

ROTBURG, R. I. The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair. In: ROTBERG, R. I. **When States fail: causes and consequences**. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 1-50.

THIZY, D. **Haïti ou la souveraineté impossible**. Lyon2: Institut d’études politiques de lyon, Université Lumière Lyon 2, 2003.

VAN DE WALLE, N. The Economic Correlates of State Failure: Taxes, Foreign Aid, and Policies. In: ROTBERG, R. I. **When states fail: causes and consequences**. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 94-115.

WALTZ, K. N. **Teoria das Relações Internacionais**. Tradução de Maria Luísa Felgueiras Gayo. Lisboa: Gradiva, 2002.