

HAITI: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO PÓS-TERREMOTO*

Antonio de Aguiar Patriota**

Introdução

O Haiti – que atravessa momento particularmente desafiador após o terremoto de 12 de janeiro de 2010 – ocupa espaço proeminente na história e no imaginário coletivo das Américas. Primeira república proclamada no contexto de uma revolta de escravos, este país desempenhou papel precursor na luta pela autodeterminação dos povos. No século XIX, serviu de modelo para muitas sociedades que, no Novo Mundo, buscavam o caminho da independência.

No entanto, o receio de que o exemplo haitiano pudesse induzir revoltas em outras colônias fez com que as potências metropolitanas impusessem um bloqueio contra o país caribenho. Assim, o Haiti, que na virada do século XVIII para o XIX representava cerca de 25% do comércio exterior da França, e que chegara a contar com um produto interno bruto (PIB) superior ao das treze colônias norte-americanas somadas, foi imerso numa espiral de empobrecimento e de instabilidade.

Os primeiros passos firmes rumo à democracia ocorreriam na década de 1990, com a constituição de uma frente suprapartidária que apoiou a eleição do ex-padre Jean-Bertrand Aristide para a presidência do país. Esta não seria, porém, uma trajetória simples. A eleição de Aristide foi contestada e uma junta militar liderada pelo general Raul Cedras, após perpetrar um golpe de Estado, governou o país por cerca de dois anos.

Seguiu-se intensa mobilização internacional, entre 1991 e 1994, em prol da recondução de Aristide ao poder. Esta mobilização, contudo, contribuiu indiretamente para mais uma grave crise econômica no país, que foi gravemente afetado pelo embargo econômico imposto pela comunidade internacional, em nome da democracia, durante a junta militar de Cedras.

* Texto produzido com informações disponíveis até 26 de março de 2010.

** Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

A criação da MINUSTAH

A partir de 2000, em meio ao questionamento do resultado de nova eleição do presidente Aristide, recrudescceu o clima de instabilidade político-social, com forte impacto sobre a situação econômica do Haiti. A ajuda internacional praticamente cessou, criando vácuo rapidamente ocupado por organizações criminosas dedicadas ao narcotráfico e ao contrabando.

Em fevereiro de 2004, Aristide, em ambiente de convulsão política e social, apresentou carta de renúncia. O documento foi acompanhado de manifestação do presidente provisório, Boniface Alexandre, que solicitou a intervenção da comunidade internacional para evitar uma catástrofe humanitária no país.

Diante da iminência de um “banho de sangue” em Porto Príncipe, o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou a mobilização de uma Força Multilateral Interina de emergência, destinada a manter a ordem pública no Haiti. A Força Multilateral Interina seria substituída, após um prazo de três meses, por uma operação de paz da ONU – a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH). O Brasil ocupava, naquele momento, assento não permanente no Conselho de Segurança, em mandato correspondente ao biênio 2004-2005.

O estabelecimento da MINUSTAH abriu um novo capítulo na história do Haiti. O mandato da missão, contido na Resolução nº 1.542 e em resoluções subsequentes, procura, na medida do possível, evitar os erros do passado e contemplar responsabilidades que vão além da promoção do restabelecimento de um ambiente seguro e estável no país. De caráter multidisciplinar, o mandato da MINUSTAH inclui também: *i*) a promoção do diálogo político visando facilitar a reconciliação nacional; *ii*) o apoio às autoridades haitianas para a proteção dos direitos humanos; *iii*) o apoio ao oferecimento de assistência humanitária; e *iv*) o fortalecimento institucional do Estado haitiano, em particular nas áreas relacionadas com a promoção do Estado de direito. Esta diferenciação permitiu limitar a referência ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (medidas impositivas) exclusivamente aos parágrafos do mandato relativos ao campo da segurança. O parágrafo operativo 13 da Resolução nº 1.542 refere-se, ademais, à promoção do desenvolvimento econômico e social do Haiti, associando estabilidade e combate à pobreza.

O Brasil sustentou desde o princípio a necessidade de avanços concomitantes nos campos da segurança, da reconciliação política e do desenvolvimento. O caráter multidimensional que se logrou para o mandato da MINUSTAH reflete uma concepção de missões de paz abrangente, multifacetada e integrada, que busca evitar a visão simplista de que existem soluções puramente militares para problemas sociais, políticos e econômicos de origem histórica.

Graças à maior estabilidade proporcionada pela presença da MINUSTAH, a economia haitiana voltou a crescer, havendo resistido mesmo ao impacto da crise financeira internacional e à destruição causada por furacões em 2008. Os investimentos privados começaram a ser retomados, especialmente nos campos da hotelaria, turismo, indústria e agricultura. Os índices de violência e criminalidade do Haiti tornaram-se menores do que os de vários países vizinhos.

O próprio ambiente de integração e de boa convivência entre os efetivos militares da MINUSTAH e a sociedade haitiana é fator notável que, em si mesmo, concorre para o adequado cumprimento de um mandato amplo, que abarca distintas dimensões da realidade. No caso das tropas do Brasil, esta aproximação positiva com a população local, especialmente forte, beneficia-se de uma afinidade cultural e até étnica entre brasileiros e haitianos. Menos conhecida do que o entusiasmo haitiano pelo futebol brasileiro é a circunstância histórica de que o Brasil e o Haiti compartilham numerosos descendentes de escravos oriundos do antigo Daomé, atual Benim: daí, por exemplo, as semelhanças entre os ritos do candomblé brasileiro e do vodu haitiano.

Em fins de 2009, dado o quadro de avanços, o secretariado das Nações Unidas começava a discutir, internamente, uma *estratégia de saída* para as forças militares e policiais da MINUSTAH, as quais seriam substituídas por uma presença essencialmente civil da comunidade internacional, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e das demais organizações especializadas do sistema ONU.

O terremoto de 12 de janeiro de 2010

Essa trajetória de êxito deparou-se com o terremoto de 12 de janeiro de 2010, certamente o desastre natural mais devastador da história de um país já sujeito a catástrofes de todo o tipo – furacões, tufões, deslizamentos, inundações. A tragédia tem sido apontada como a principal emergência humanitária já enfrentada pelas Nações Unidas.

Os números da destruição humana e material provocada pelo terremoto são chocantes. Segundo avaliação preliminar, registraram-se 220 mil mortos; 300 mil feridos; e 1,3 milhão de desabrigados. Mais de cem integrantes do esforço das Nações Unidas no Haiti perderam a vida, inclusive Hédi Annabi, representante especial do secretário-geral da ONU, e o representante especial adjunto, o brasileiro Luiz Carlos da Costa. Mais de vinte outros brasileiros também pereceram, entre os quais Zilda Arns, coordenadora internacional da Pastoral da Criança, e 18 militares. O valor total da destruição causada pelo terremoto foi estimado em US\$ 7,9 bilhões, cifra equivalente a 120% do PIB haitiano em 2009.

A comunidade internacional atendeu ao *Apelo Humanitário Emergencial das Nações Unidas* da ordem de US\$ 1,2 bilhão e comprometeu boa parte destes recursos para financiar programas assistenciais ao povo haitiano, gerenciados pelas agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas.

O governo e a sociedade brasileiros, de sua parte, vêm dando mostras inequívocas de seu continuado engajamento em favor do Haiti. Após o terremoto, o Brasil destinou ao país caribenho mais de 800 toneladas de donativos – alimentos e medicamentos –, transportados em voos especiais da Força Aérea Brasileira. Atendendo à solicitação do secretário-geral das Nações Unidas, o Brasil aumentou seu efetivo militar no Haiti para enfrentar as urgências geradas pelo desastre e enviou prontamente mais 900 militares e um corpo de médicos

civis e militares voluntários. O governo brasileiro providenciou um destaque orçamentário imediato de mais de US\$ 200 milhões para assistência humanitária de emergência ao Haiti e ofereceu cooperação imediata por meio de iniciativas como impressão gratuita de cédulas de moeda haitiana, contribuição emergencial ao orçamento, oferta de 500 bolsas de conclusão de graduação e de pós-graduação a estudantes haitianos.

Resposta emergencial das Nações Unidas

Desde o terremoto, a MINUSTAH reorientou suas atividades para apoiar os esforços humanitários e o resgate das vítimas. Ao mesmo tempo, seguiu contribuindo para a manutenção da lei e da ordem no Haiti.

Não obstante a magnitude da tragédia e a potencial volatilidade causada pelas milhares de mortes e necessidades humanitárias emergenciais, é possível afirmar que o terremoto não chegou a comprometer os progressos logrados pela MINUSTAH em termos de segurança e consolidação institucional. Mesmo no imediato pós-terremoto, o que se verificou, e continua a verificar-se, é que a ordem pública, ainda que frágil, se mantém. Tal circunstância revela que os resultados logrados pela MINUSTAH eram firmes o suficiente para resistir a um teste como o representado pelo terremoto.

A continuada estabilidade do Haiti dependerá, em larga medida, da capacidade de a comunidade internacional continuar oferecendo uma resposta humanitária à altura das necessidades básicas da população – com ênfase no fornecimento de abrigos provisórios adequados. Diversos campos de deslocados internos que se situam em áreas inundáveis precisarão ser evacuados tempestivamente, em função das temporadas de chuvas e furacões que se avizinham.

Novas oportunidades

A tragédia do terremoto abre, não obstante, oportunidades para a reconstrução do Haiti em bases mais sólidas. As consequências do desastre propiciam a reorganização dos espaços econômicos e demográficos do país. Estima-se que cerca de 500 mil pessoas deixaram a capital em direção ao campo ou cidades menores do interior. O “descongestionamento” de Porto Príncipe poderá reverter décadas de êxodo rural, caso seja acompanhado do estabelecimento de novos pólos de crescimento no interior, com efeitos positivos sobre a qualidade de vida da população.

O terremoto oferece também oportunidade para os doadores reverem sua abordagem e metodologia de atuação no Haiti. Cada vez mais a comunidade internacional se conscientiza de que os programas de ajuda pós-desastre têm de vir acompanhados do fortalecimento da soberania e das instituições do país afetado, a fim de permitir que a sociedade local assuma a gestão e o funcionamento daqueles programas no futuro – ainda que por intermédio de

assistência orçamentária. O que hoje se faz e discute em termos de ajuda ao Haiti representa uma contribuição importante para o debate, inclusive conceitual, sobre o estabelecimento de transição adequada entre uma estratégia de manutenção da paz (*peacekeeping*) para outra de construção da paz (*peacebuilding*).

Por fim, além de colaborar para a plena inserção do Haiti na Comunidade e Mercado Comum do Caribe (Caricom) e, mais amplamente, na família latino-americana e caribenha, a conjuntura favorece que o país se aproxime de vizinhos de especial relevância, como são a República Dominicana e Cuba. Há movimentos significativos neste sentido. O presidente René Préval reatou com Havana e pode contar com a capacidade cubana em áreas como saúde, educação e preparação para furacões. Quanto à República Dominicana, os gestos e iniciativas de solidariedade e efetiva cooperação do governo e da sociedade dominicanos para com o Haiti falam por si, e evidenciam a oportunidade de estabelecer uma estratégia conjunta para toda a Ilha Espanhola, no contexto da reconstrução do Haiti.

Participação das Nações Unidas no processo de reconstrução

No que concerne à participação das Nações Unidas, a MINUSTAH deverá continuar desempenhando um importante papel no processo de reconstrução do Haiti. Além de garantir um ambiente estável no país, a missão deverá continuar provendo o apoio à prestação de assistência humanitária e auxiliando no processo de reconstrução física. A MINUSTAH também poderá apoiar a recuperação da capacidade institucional do Haiti, especialmente dos órgãos que compõem o aparato de segurança pública e o Poder Judiciário, assim como os que integram a área de finanças públicas.

Um dos principais desafios ao processo de reconstrução consiste em coordenar os esforços internacionais, evitando duplicação e desperdício. O representante especial em exercício do secretário-geral das Nações Unidas, o guatemalteco Edmond Mulet, tem defendido a necessidade de privilegiar a divisão de tarefas entre os principais doadores utilizando critério geográfico e temático, em conformidade com as respectivas vantagens comparativas.

O Brasil tem recomendado evitar dispersar a ajuda oferecida ao Haiti em centenas de pequenos projetos e concentrá-los naqueles de impacto sistêmico. Também tem defendido a canalização da ajuda preferencialmente por intermédio do governo haitiano.

Deve-se recorrer, preferencialmente, ao mercado de trabalho e a materiais produzidos ou comercializados no país durante o processo de reconstrução, a fim de estimular a economia, com o fortalecimento do mercado interno e a geração de empregos. Os programas de trabalho intensivo do tipo *cash for work* do PNUD, destinados a promover a retirada de entulhos e limpeza, têm cumprido importante papel social e econômico.

A criação de um ambiente propício à atração de investimentos privados para o país, associada à conclusão de acordos que permitam o acesso, livre de tarifas, de produtos manufaturados ou montados no Haiti aos principais mercados internacionais, contribuirá

para permitir a reindustrialização do país. O Brasil tem advogado que os principais blocos econômicos autorizem a importação destes produtos, nestas condições, e apresentou proposta neste sentido ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O relatório Paul Collier

Um marco importante na identificação de novas possibilidades que se abrem para o Haiti, ao superar décadas de crise política e econômica, é o relatório produzido, em dezembro de 2008, pelo economista da Universidade de Oxford (Reino Unido) Paul Collier. O documento – solicitado pelo secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon – contém proposta de estratégia integrada de desenvolvimento econômico para o Haiti nos próximos anos.

Embora haja tendência de se classificar o Haiti como um “estado falido”, Paul Collier não considera o país como integrante desta categoria. Avalia, ao contrário, que o Haiti tem condições de alcançar a combinação de segurança, democracia e oportunidade econômica. Segurança e democracia seriam resultado, sobretudo, do trabalho da MINUSTAH. Collier cita como vantagens comparativas do Haiti a localização em região próspera e pacífica, a ausência de divisões étnicas e a diáspora numerosa e próxima, marcadamente radicada nos EUA e no Canadá.

O economista propõe estratégia com quatro objetivos: *i*) criação de empregos; *ii*) prestação de serviços sociais básicos; *iii*) segurança alimentar; e *iv*) sustentabilidade ambiental. Na esfera da geração de empregos, Collier sugere duas grandes oportunidades: a reconstrução da infraestrutura e a expansão das zonas de exportação, em particular nos setores de frutas e de produção de peças de vestuário. Menciona, ainda, a vantagem comparativa da mão de obra haitiana.

As ideias de Paul Collier foram recebidas como um tempestivo incentivo a que a comunidade internacional mude seu olhar sobre o Haiti, enxergando o potencial humano do país e o contexto favorável criado pela MINUSTAH. O terremoto de 12 de janeiro de 2010 em nada invalida suas teses.

Conferência Internacional para a Reconstrução do Haiti

No momento da publicação deste boletim, já terá sido realizada, em Nova Iorque, em 31 de março de 2010, a Conferência Internacional de Doadores em Favor de um Novo Futuro para o Haiti, convocada pela ONU e pelos EUA e copresidida por Brasil, Canadá, França e Espanha (atualmente na presidência da União Europeia). A iniciativa visa, sobretudo, angariar os fundos necessários para custear o amplo programa de recuperação do país e acordar um plano de ação para o médio prazo.

Um dos objetivos da conferência é estabelecer um fundo, sob a gestão do Banco Mundial, a ser coadministrado pelo governo haitiano com o apoio de vários doadores.

Espera-se arrecadar recursos suficientes para financiar os programas de reconstrução ao longo dos próximos dois anos. A ideia é que os doadores possam canalizar, por intermédio do fundo, aportes diretos para o tesouro haitiano.

Vale assinalar que o Brasil organizou, em 23 de março, também em Nova Iorque, reunião preparatória sobre a atuação das Nações Unidas no pós-terremoto haitiano. O propósito da reunião foi o de subsidiar a Conferência de 31 de março de 2010 com elementos de informação e avaliação relativos ao papel fundamental que a MINUSTAH seguirá desempenhando no Haiti.

Conclusão

Paradoxalmente, o Haiti, apesar do destruidor impacto do terremoto de 12 de janeiro, vê-se diante de oportunidades para um recomeço.

Os haitianos devem ter a primazia neste recomeço e no processo de retomada do desenvolvimento que se seguirá, inclusive no que tange ao uso dos recursos financeiros. Cabe à comunidade internacional, sob a égide das Nações Unidas, continuar auxiliando o governo haitiano na reconstrução das instituições públicas, na capacitação de recursos humanos, no levantamento de apoio financeiro e na criação das condições internas necessárias para que os próprios haitianos assumam plenamente a condução de seu destino.

Como afirmou o ministro Celso Amorim no Fórum Urbano Mundial das Nações Unidas, realizado no dia 24 de março de 2010 no Rio de Janeiro, “hoje o Haiti tem a necessidade de se reinventar – lá temos um desafio múltiplo: ambiental, habitacional, social e econômico”. O caminho será longo, mas o Haiti conta com toda a comunidade internacional, e muito especialmente com os vizinhos e amigos da região, para construir um novo futuro. O Brasil tem-se empenhado para estar à altura de suas responsabilidades e continua pronto a oferecer sua contribuição.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (Estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (Estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Renato Rodrigues Bueno

Capa

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

