

# O GENOCÍDIO DE 1994 EM RUANDA: a atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>1</sup>

Juliana Aristimunha de Oliveira<sup>2</sup>

Elias Grossmann<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar a atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas em relação ao genocídio ocorrido em Ruanda, no ano de 1994. Embora o conflito tenha acontecido há mais de 15 anos, o tema ainda suscita dúvidas acerca do cumprimento dos preceitos presentes na Carta da ONU, especialmente quando estes dizem respeito à manutenção da paz e da segurança internacionais. Será feita a tentativa de elucidar a motivação por trás das principais decisões do Conselho de Segurança concernentes ao conflito de Ruanda, assim como a exposição deste, sendo fornecidas algumas respostas baseadas em hipóteses concretas que possibilitam, no mínimo, reflexão sobre o tema.

**Palavras-chave:** Direito Internacional Público. ONU. Conselho de Segurança. Ruanda. Genocídio.

## 1 INTRODUÇÃO

No início dos anos 1990, a situação em Ruanda – pequeno, mas extremamente povoado país localizado na África Central – era de tensão entre as etnias Hutu e Tutsi, inimigas desde a dominação colonial belga sobre os africanos que perdurou até o começo da década de 1960. Essa hostilidade gerou “rusgas políticas” e culminou nos assassinatos em massa de 1994.

---

<sup>1</sup> Artigo elaborado a partir do Trabalho de Conclusão de Curso de Direito, avaliado com grau 10, apresentado à Banca Examinadora em 23 de novembro de 2012.

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

<sup>3</sup> Professor orientador, Doutor em Filosofia pela Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Cabem essencialmente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas as decisões relacionadas a conflitos e à posição da organização, mediante votação dos países que o compõe. Por tratar-se de um tema complexo e de relevância do Direito Internacional Público, analisar as ações desse órgão diante de uma situação de conflito ainda se mostra indispensável, ações estas que podem deixar transparecer inoperância e suscitar dúvidas, como foi o caso Ruanda em 1994.

Devido ao fato de o genocídio que tomou lugar em Ruanda ter sido um dos maiores massacres populacionais desde a Segunda Guerra Mundial, o presente trabalho objetiva responder se é possível afirmar que a atuação das Nações Unidas em relação ao caso não foi de acordo com os preceitos da Carta constitutiva. Mais do que isso, busca também, com base na bibliografia existente sobre o assunto – embora escassa –, ao abordar a visão majoritária da doutrina histórica e sociológica, elucidar a motivação para muitas das decisões do Conselho de Segurança da ONU.

## 2 AS NAÇÕES UNIDAS

### 2.1 A CRIAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Em 26 de junho de 1945, na cidade norte-americana de São Francisco, durante a Conferência das Nações Unidas, foi assinada por 50 países a Carta das Nações Unidas, ou Carta de São Francisco, documento que proclamava a paz e a segurança internacionais e que originou a ONU. No dia 24 de outubro do mesmo ano, entrou em vigor.<sup>4</sup>

Constata-se que os países vencedores da Segunda Guerra desde o princípio desempenharam um importante papel em relação às Nações Unidas. De conferências para planejamento da organização às suas atribuições e força política no núcleo das Nações Unidas – estes últimos a serem evidenciados neste trabalho – essas potências tomaram a frente da ONU.

A proposta de manutenção da paz e da segurança internacionais moldaria os contornos da nova organização. Seu documento constitutivo, a Carta da ONU, instrumentalizaria a tentativa de sustentar uma nova ordem mundial, cabendo

---

<sup>4</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sobre a ONU**: antecedentes. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/onu/sobre/antecedentes/index.asp>>. Acesso em: 5 dez. 2011.

destacar os propósitos e princípios da Carta que serão considerados de maior relevância em caso de conflitos que ameacem a vigência de paz e de segurança.

## 2.2 AS NAÇÕES UNIDAS: PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS RELEVANTES

A Carta da ONU funcionou como ponto de partida para a maior parte das questões relativas ao Direito Internacional e ao emprego de força. Além de codificar a proibição do uso de força, a Carta afirma explicitamente que tem precedência sobre outros tratados, o que faz com que nenhum país possa eximir-se de suas cláusulas e, conseqüentemente, da autoridade do órgão competente para essa matéria: o Conselho de Segurança.<sup>5</sup>

A principal responsabilidade para manutenção da paz e da segurança internacionais foi conferida ao Conselho de Segurança da ONU. Previamente à exposição completa de sua composição e atribuições – devido à atuação em relação ao genocídio de Ruanda –, não menos importante é a definição dos propósitos e princípios da Organização das Nações Unidas, pilares para o direcionamento das decisões desse órgão.

Consta no preâmbulo da Carta a expressão de uma vontade coletiva advinda do sofrimento ocasionado pela guerra e do desejo de conjugação de esforços para a realização de fins comuns: a manutenção da paz e da segurança internacionais. Estão presentes no capítulo I (artigo primeiro e artigo segundo) os propósitos e princípios da Organização, e estes últimos basicamente estabelecem limites para o alcance do que é proposto no preâmbulo e no artigo primeiro.<sup>6</sup>

O artigo primeiro, além de reafirmar os fins comuns do preâmbulo, elenca como propósitos o desenvolvimento das relações amistosas entre as nações (item 2), a cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, assim como a promoção e o estímulo do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais (item 3) e, por último,

---

<sup>5</sup> BYERS, Michael. **A lei da guerra**: Direito internacional e conflito armado. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 17. Essa codificação tem caráter imperativo, ou *jus cogens*, e portanto prevalece sobre outras normas que possam mostrar-se conflitantes. Outros exemplos de *jus cogens* são as proibições quanto a genocídio, escravidão e tortura.

<sup>6</sup> CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – RIO DE JANEIRO. **Carta da ONU e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Publicado em: 6 jul. 2001. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersolInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2011.

ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (item 4).<sup>7</sup>

O artigo segundo propõe que os membros da ONU ajam de acordo com os princípios ali elencados para o alcance dos propósitos do artigo anterior. Resumidamente, os fundamentais são: a Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros (item 1); todos os Membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a Carta (item 2); a resolução pacífica de controvérsias internacionais (item 3); e todos os Membros deverão evitar o uso de ameaça ou de força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado (item 4).<sup>8</sup>

O princípio que neste capítulo merece destaque e que possui relação direta à análise das funções do Conselho de Segurança é o de não autorização de nenhum dispositivo da Carta para intervenção das Nações Unidas em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado, tampouco a obrigação por parte dos Membros a submeterem tais assuntos a uma solução; este princípio, porém, não prejudicará as medidas coercitivas constantes do Capítulo VII (item 7).<sup>9</sup>

### 2.3 O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

O artigo 23 (item 1) da Carta das Nações Unidas trata da composição do Conselho de Segurança. Dez é o número de membros não permanentes a serem eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos. Os critérios decisivos utilizados passam da contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais a outros propósitos da ONU, como a distribuição geográfica equitativa.<sup>10</sup>

Os membros permanentes do Conselho são cinco: República da China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos da América. O que difere os últimos

---

<sup>7</sup> CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – RIO DE JANEIRO, 2001, *online*.

<sup>8</sup> *Ibidem, online*.

<sup>9</sup> *Ibidem, online*.

<sup>10</sup> *Ibidem, online*.

dos primeiros, claro, além do fator transitoriedade, é o poder de veto conferido aos permanentes quando das questões a serem votadas.<sup>11</sup>

A simples ameaça de veto pode ser suficiente para impedir que uma resolução seja levada à votação. Na ausência de veto, são necessários nove votos para que uma resolução seja aprovada, significando então que é preciso obter o apoio de pelo menos quatro membros não permanentes para que uma resolução seja adotada, e de mais quatro, caso um ou mais dos membros permanentes se abstenha de votar.<sup>12</sup>

O poder de veto torna indispensável à existência de unanimidade entre os países permanentes do Conselho de Segurança. A fórmula da Conferência de Yalta, concebida por Roosevelt, Churchill e Stalin e posteriormente adotada pela Conferência de São Francisco, foi o marco para a imperiosidade do apoio e da influência das grandes potências vencedoras da Segunda Guerra (os Aliados), além da China, na tomada de decisões.<sup>13</sup>

Mesmo ferindo a igualdade jurídica dos Estados, a tentativa dos países aliados de manter concentrado o poder político em relação à Organização não poderia ter sido mais certa. Preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra era a causa, ao passo que, em 1945, a composição do Conselho e a futura importância das decisões desse órgão em um panorama mundial eram meras consequências. As implicações decorrentes da permanência de apenas alguns dos membros não tardariam a acarretar dificuldades.

Com a finalidade de exemplificação, deve-se encarar com cautela a teoria de que a Carta possa ser emendada pela prática. Em 1950, o uso abusivo do veto motivou o Conselho de Segurança a adotar a resolução *Uniting For Peace* – em português, União para a Paz. Por meio dessa resolução, facultou-se à Assembleia Geral assumir competência residual para intervir na manutenção da paz e da segurança internacionais quando o Conselho estivesse paralisado pelo veto. A mudança, jamais prevista pela Carta, poderia ser considerada inconsistente e ilegal, no entanto não é o que demonstra a prática da própria Organização.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – RIO DE JANEIRO, 2001, *online*.

<sup>12</sup> BYERS, 2007, p. 28.

<sup>13</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 31.

<sup>14</sup> TRINDADE, 2002, p. 15.

Estão entre as principais funções do Conselho de Segurança da ONU: manter a paz e a segurança internacionais de acordo com os princípios e propósitos das Nações Unidas; investigar qualquer disputa ou situação que possa vir a se transformar em um conflito internacional; recomendar métodos de diálogo entre os países; elaborar planos de regulamentação de armamentos; determinar se existe uma ameaça para a paz ou ato de agressão e recomendar quais medidas devem ser tomadas; solicitar aos países que apliquem sanções econômicas e outras medidas que não envolvam o uso da força para impedir ou deter alguma agressão; e decidir sobre ações militares contra agressores.<sup>15</sup>

De forma a permitir a magnitude das medidas a serem tomadas quanto à vontade das partes e o exame de questões perante o Conselho:

[...] a competência do Conselho independe da vontade das partes; ainda que uma destas se recuse a comparecer perante o Conselho, poderá este examinar a questão a pedido de um Estado-Membro, da Assembleia Geral ou do Secretário-Geral.<sup>16</sup>

Evidente que essa autonomia conferida ao Conselho quanto ao exercício de suas funções e atribuições implica na variação de sua importância conforme o peso da decisão a ser adotada em cada caso concreto. A recusa de uma das partes a comparecer perante o Conselho é irrelevante quando, por exemplo, a questão se tratar de uma violação grave a direitos humanos ou de outros propósitos da ONU.

A análise dos procedimentos utilizados pelo Conselho de Segurança passa então pela natureza da questão a ser apreciada. Em casos de ameaça à manutenção da paz, previstos no capítulo VI da Carta (artigos 33 a 38), há a formulação de recomendações. Quando a controvérsia estiver relacionada à ameaça à paz, como prevê o capítulo VII (artigos 39 a 51), o Conselho pode aplicar sanções, medidas provisórias, cessar-fogo etc. A autonomia anteriormente referida mostra-se mais precisa nos casos do capítulo VII.<sup>17</sup>

Ao definir, em seu artigo 39, que o Conselho de Segurança “determinará a existência de qualquer ameaça à paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim

---

<sup>15</sup> CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – RIO DE JANEIRO. **O Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU):** funções e competências. Publicado em: 2010. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/o-conselho/funcoes-e-competencias/>>. Acesso em: 6 dez. 2011.

<sup>16</sup> TRINDADE, 2002, p. 60.

<sup>17</sup> CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – RIO DE JANEIRO, 2001, *online*.

de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”, a Carta abriu um amplo leque de interpretação e atuação, direta e material, para os Estados-Membros, em particular os permanentes, do Conselho de Segurança.<sup>18</sup>

Por conseguinte, constata-se que as medidas ou sanções a serem aplicadas pelo desrespeito a princípios da Carta podem e devem tomar vez nas mais diversas ocasiões. O capítulo VII não faz uma definição exata sobre a existência de “ameaça à paz”, mas o já referido artigo segundo (item 7) pode servir como parâmetro.

A não autorização de nenhum dispositivo da Carta para intervenção das Nações Unidas em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado, tampouco a obrigação por parte dos Membros a submeterem tais assuntos a uma solução não restringem as medidas coercitivas do Capítulo VII, como antes exposto. Esse princípio dá ao Conselho uma vasta margem de atuação.

Sob o enfoque humanitário, o alcance das possibilidades de atuação do Conselho de Segurança estendido pela Carta das Nações Unidas é, como também pode ser observado no capítulo VII, o seguinte:

O recurso do capítulo VII para a criação de ‘zonas de segurança’ e de um tribunal penal internacional integrava-se a um movimento mais amplo por parte do Conselho, no sentido de incorporar as crises humanitárias internas em países específicos ao conceito de ‘ameaças à paz e à segurança internacionais’.<sup>19</sup>

Justamente pela inexistência de exatidão concernente à determinação de ameaça à paz e à segurança internacionais, o leque de interpretação, quando frente a estas questões se depara o Conselho, é amplo. É o que demonstra a incorporação das crises humanitárias internas sob o critério de atuação do capítulo VII.

Juridicamente, o órgão não poderia atuar em conflitos internos que não representassem esse tipo de ameaça. A existência de civis refugiados foi a maneira utilizada para poder enfrentar essas situações sem causar dano ao Direito Internacional. Com a ocorrência de conflitos na década de 1990, o Conselho determinou que violações “sérias, sistemáticas, abrangentes e flagrantes” das leis humanitárias internacionais poderiam contribuir para a ameaça à paz e à segurança internacional, garantindo, assim, a legitimidade de suas decisões geradoras de

---

<sup>18</sup> SEITENFUS, 2005, p. 130-131.

<sup>19</sup> BYERS, 2007, p. 39.

intervenção nos Estados promotores de tais violações. Essa e outras determinações estão presentes na Resolução n.º 808 (1993).<sup>20</sup>

Nos anos 1990 foram muitas as crises humanitárias internas que pediram uma resposta rápida e eficaz de autoridades estrangeiras para evitar tragédias humanas. Sendo parte dos novos objetivos do Conselho de Segurança da ONU o tratamento de crises humanitárias, é razoável acreditar que elas pudessem, a partir desse momento, ser evitadas com mais eficiência, impedindo que o mundo chegasse a experimentar um novo holocausto.<sup>21</sup>

É possível concluir que o receio de um novo holocausto motivou a criação de uma organização internacional cujo documento constitutivo objetiva monitorar a ação dos Estados, de forma a manter a paz e a segurança internacionais, assim como restabelecê-las. A avaliação de uma circunstância em que foi necessária a atuação satisfatória por parte de quem detivesse competência é essencial, não apenas para fins de esclarecer possíveis questionamentos remanescentes, mas para uma reflexão sobre o que se chama de “papel” dessa estrutura.

## 2.4 AS NAÇÕES UNIDAS E OS DIREITOS HUMANOS

A promoção e proteção dos direitos humanos são, respectivamente, requisito e alicerce para a realização da visão da Carta de um mundo pacífico e seguro. Justamente visando a efetivação destes e de outros propósitos, as Nações Unidas foram divididas em órgãos, assim como foram estabelecidos os liames de suas competências.

Em 1945, os tratados internacionais centralizavam a proteção de direitos básicos dos indivíduos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos:

[...] a partir do surgimento da Organização das Nações Unidas, em 1945, e da conseqüente aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, o direito internacional dos direitos humanos começa a dar ensejo à produção de inúmeros tratados internacionais destinados a proteger os direitos básicos dos indivíduos. [...] Antes disso, a proteção aos direitos fundamentais era mais ou menos restrita apenas a algumas legislações

---

<sup>20</sup> MARQUES, Ivan Contente. **Intervenções humanitárias**: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação. 2007. 212 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, p.138-139.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.138.



internas dos países, como a inglesa de 1684, a americana de 1778 e a francesa de 1789.<sup>22</sup>

No que concerne à Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948, não há obrigação constituída através de acordo formal por parte do Estado membro da organização. A obrigação decorre da força compulsória de quanto haja regularmente decidido o órgão da ONU, cujos mecanismos jurídicos ele – Estado – ajudou a engendrar e considera válidos na sua integralidade.<sup>23</sup>

Como mencionado no item 1.3, com a ocorrência de sucessivos conflitos na década de 1990, o Conselho determinou que violações “sérias, sistemáticas, abrangentes e flagrantes” dessas leis humanitárias internacionais poderiam contribuir para a ameaça à paz e à segurança internacionais, garantindo, assim, a legitimidade de suas decisões geradoras de intervenção nos Estados promotores de tais violações. Resta então apresentar uma definição de conflitos internos que se encaixem nesse padrão.

### 3 O GENOCÍDIO DE RUANDA

#### 3.1 ASPECTOS GERAIS DOS CONFLITOS NÃO INTERNACIONAIS

Um conflito interno ou não internacional é tradicionalmente aquele em que as autoridades governamentais de um Estado sofrem com a oposição de grupos que buscam tomar seu lugar mediante o uso de forças armadas. De acordo com o princípio da soberania estatal, esse tipo de conflito tem sido considerado como um acontecimento fora do âmbito do Direito Internacional.<sup>24</sup>

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, teve início um elevado número de conflitos, ou guerras civis, como resultado do desejo de independência dos grupos de territórios coloniais. Por razões de caráter ideológico, muitos deles foram acompanhados de extrema crueldade. Como resultado, foi decidida em 1949 a

---

<sup>22</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 746.

<sup>23</sup> REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 170.

<sup>24</sup> GREEN, Leslie C. **The contemporary law of armed conflict**. 3<sup>rd</sup> ed. Manchester, UK: Manchester University Press, 2008, p. 343.

inclusão em cada uma das Convenções de Genebra de uma provisão que introduzia padrões mínimos de humanidade a serem observados nessas situações.<sup>25</sup>

O Direito Internacional Humanitário (DIH) tem como base um grande número de tratados, em particular as Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais, além de uma série de outras convenções e protocolos que abordam aspectos específicos do Direito dos Conflitos Armados. Há uma importante parte do Direito Consuetudinário que vincula todos os Estados e as partes de um conflito.<sup>26</sup>

Prevista em tratados e convenções, essa abordagem humanitária influenciou consideravelmente na articulação de futuras intervenções das Nações Unidas. A preocupação em limitar os efeitos dos conflitos armados, como demonstrado pelas Convenções de Genebra, serviu como base para as referidas intervenções, compactuando com os principais objetivos da ONU frente a situações conflituosas: a paz e a segurança internacionais.

Ainda relacionado à importância dos conflitos internos colocados sob enfoque no âmbito internacional, é preciso lançar destaque especial sobre o conceito de genocídio. Os fatos ocorridos em Ruanda na década de noventa principiaram como guerra civil, para depois transformarem-se em genocídio.

O termo genocídio foi criado em 1944 pelo judeu polonês Raphael Lemkin como forma de classificar as atrocidades cometidas pelos nazistas ao longo da Segunda Guerra Mundial. Composto sua etimologia, “*genos*” é derivado do idioma grego e significa raça, enquanto “*cídio*”, do latim *caedere*, exprime a ideia de morte ou de extermínio.<sup>27</sup>

Muito antes do Holocausto, na V Conferência Internacional para a Unificação do Direito Penal, realizada em 1933 em Madrid, Lemkin apresentou um projeto de Convenção para reprimir ações de extermínio de grupos étnicos. Dois são os antecedentes que marcaram o processo de normatização dessa espécie de crime: o acordo de Londres, estabelecido em 8 de agosto de 1945 pelos Estados Unidos, União Soviética, Inglaterra e França, para julgar os oficiais nazistas – competência

---

<sup>25</sup> GREEN, 2008, p. 346.

<sup>26</sup> COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Os tratados do DIH e o DIH consuetudinário.** Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/index.jsp>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

<sup>27</sup> HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Enciclopédia do Holocausto: o que é genocídio?**. Disponível em: <<http://www.ushmm.org/wlc/ptbr/article.php?ModuleId=10007043>>. Acesso em: 14 dez. 2011.

do Tribunal de Nuremberg –; e a legislação penal polonesa, que em 1946 adotou dispositivos referentes a atentados em razão da nacionalidade, religião ou raça.<sup>28</sup>

O projeto efetivo de normatização do delito de genocídio foi submetido à Assembleia Geral da ONU em 1946. A Resolução n.º 96 (item 1) aprovada pela Assembleia estabelecia uma definição mais ampla de genocídio, elaborada pelo Conselho Econômico e Social. Tão ampla era a definição que, para a sua inserção no ordenamento jurídico, foi necessária a retirada da possibilidade de extermínio de grupos políticos e a concepção de genocídio cultural. Após entraves e alterações puramente políticas no conteúdo do texto, a ONU aprovou, mediante a Resolução n.º 260 A (III), em 9 de dezembro de 1948, a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio.<sup>29</sup>

O genocídio cometido contra milhares de pessoas no Holocausto foi o fato gerador do sistema internacional moderno de proteção dos direitos humanos. Por genocídio entende-se, de acordo com a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, a destruição, no todo ou em parte, de qualquer grupo de pessoas, em razão de sua raça, etnia, credo religioso ou outras condições e características suas. Também estão incluídos nessa definição o assassinato de membros do grupo, submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasione a destruição física total ou parcial, medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo e transferência forçada de menores do grupo para outro grupo.<sup>30</sup>

Anos mais tarde, em 1998, seria criada a Corte Penal Internacional (CPI), a primeira corte criminal permanente baseada em um tratado – o estatuto de Roma. A Corte independe do sistema das Nações Unidas e contribui de forma importante ao jurisdicionar sobre os crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão quando cometidos por indivíduos.<sup>31</sup>

Nas guerras civis, as linhas que circulam o conflito são ideológicas, econômicas ou sociais. Podem também ser étnicas ou raciais. O *apartheid* na África do Sul e o genocídio ruandês foram medidas extremas objetivando a sustentação do

---

<sup>28</sup> CORREIA, Gustavo. **Do genocídio e etnocídio**: povo, identidade cultural e o caso Yanomani. São Paulo: Modelo, 2011, p. 90-91.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 88-89.

<sup>30</sup> MAZZUOLI, 2008, p. 745-746.

<sup>31</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Corte Penal Internacional**. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/About+the+Court/>>. Acesso em: 24 set. 2012.

poder estatal com seus atores influenciados principalmente por identidades historicamente atribuídas e dispostos a perpetrar violações aos direitos humanos.<sup>32</sup>

### 3.2 A GUERRA CIVIL E O GENOCÍDIO DE RUANDA

A existência de um conflito é refletida por antagonismos, o que se origina pela diferença de interesses entre duas ou mais partes. O conflito que devastou Ruanda é baseado em identidade. Essa espécie de conflito acontece quando uma parcela humana é convencida de que há a ameaça por parte de outro grupo “inimigo” (ou percebido como tal) da provocação de seu desaparecimento, seja física ou politicamente.

Diferentemente de outros países africanos, compostos de vários grupos étnicos, os que compõem Ruanda são somente três: os Hutu (84%) – fazendeiros, baixos e atarracados; os Tutsi (15%) – proprietários de gado, altos e esguios; e os Twa (1%) – caçadores e ceramistas, pigmeus. Migraram para a região em épocas diferentes, variando de 1000 a.C. até 1600 d.C. Os Tutsi eram o único grupo com o direito à propriedade de gado, graças a crença de que deveriam exercer dominância econômica e política por acreditarem em uma lenda sobre a sua descendência ser “do norte” (paraíso). As características que diferenciavam esses grupos eram: ocupação, status social e fisionomia, embora a última seja questionável.<sup>33</sup>

Não há ciência de violência entre Hutu e Tutsi durante o período pré-colonial, embora a explícita subordinação de um grupo sobre o outro dificilmente falharia em criar adversidades futuras. De 1895 a 1916, Ruanda foi uma colônia da Alemanha. Os alemães foram substituídos pelos belgas com o fim da Primeira Guerra Mundial, quando perderam territórios africanos. Até 1961, a Bélgica controlou os destinos de Ruanda, Burundi e Congo.<sup>34</sup>

Há plena concordância entre estudiosos de que os alemães, e principalmente os belgas, contribuíram para reforçar a organização étnica da colônia. Os belgas apreciavam tanto a ordem já estabelecida que, em uma série de medidas administrativas, entre 1926 e 1932, institucionalizaram cédulas de identidade que

<sup>32</sup> WALLENSTEEN, Peter. **Understanding conflict resolution**: war, peace and the global system. Sage: Londres, 2006, p. 133.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>34</sup> AEGISTRUST.ORG. **Rwanda, the preventable genocide**. The Report of International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and the Surrounding Events. Disponível em: <<http://www.aegistrust.org/images/stories/oaureport.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

foram emitidas para cada cidadão ruandês, devendo constar do cartão a etnia declarada pelo indivíduo. O sistema foi mantido por mais de sessenta anos e eventualmente contribuiu para a identificação que os genocidas Hutu fizeram de suas vítimas.<sup>35</sup>

Devido a teorias propagadas por colonizadores alemães e belgas, predominava a ideia da existência de hierarquia entre os grupos étnicos Tutsi, Hutu e a minoria Twa. Os tutsi seriam superiores por supostamente descenderem de invasores vindos da Etiópia e por terem estabelecido uma relação de dominância sobre os dois últimos grupos, estes de origem indígena. Dessa forma, pertenciam ao topo da pirâmide econômica e social do país, além de exercer controle sobre as outras etnias.

O quadro inverteu-se por volta de 1940, com a introdução do Cristianismo em Ruanda. Os hutus passaram a ocupar a posição dos tutsi, pois uma nova geração de oficiais belgas e membros do clero os consideravam superiores. A causa dessa inversão foi pouco explorada na literatura, mas acredita-se que tenha havido certa identificação com a causa hutu durante revolução social iniciada em 1959. A revolta se deu pela condição que lhes era imposta e, vantajosamente, compunham a maioria da população. Portanto, a mudança de lado pode ser encarada como uma questão basicamente estratégica.<sup>36</sup>

O desejo dos belgas por simplicidade administrativa e ideológica culminou na criação de um sistema de identificação populacional e, conseqüentemente, em mecanismos de estruturação social e política. De forma natural, os hutu ocuparam a maioria dos cargos parlamentares e garantiram a eleição do presidente Grégoire Kayibanda. Em 1962, quando com a independência chegou ao fim o controle da Bélgica sobre Ruanda, a noção de uma nova hierarquia racial já estava bem sedimentada entre a população.<sup>37</sup>

Acerca das formas utilizadas objetivando ordenar a população, é notável a falta de discernimento para tal. É possível concluir que em nada contribuíram, excetuando, claro, convirem como uma das causas de um dos maiores massacres da história da humanidade. Os anos que seguiram à independência apenas corroboraram os malefícios causados pelo sistema de divisão da sociedade.

---

<sup>35</sup> AEGISTRUST.ORG, 2012, *online*.

<sup>36</sup> HINTJENS, Helen M. Explaining the 1994 genocide in Rwanda. **The Journal of African Studies**, Cambridge, UK, v. 37, n. 2, p. 241-286, 1999.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 252-254.

Em 1973, Juvenal Habyarimana, à época ministro da defesa, promoveu um golpe de estado para tirar do poder o presidente Kayinbanda, dissolver o legislativo e suspender a constituição, tornando o *Movement Révolutionnaire National pour le Développement* (MNRD) único partido legal. Sob o regime militar, mais de cem mil tutsis foram assassinados, o que implicaria no exílio em massa dessa etnia para países vizinhos e, mais tarde, em 1990, na criação da *Front Patriotique Rwandais* (FPR) como resposta.<sup>38</sup>

A FPR visava um retorno militar. Uma guerra civil teve início quando invadiu o norte de Ruanda, enfraquecendo o poder de Habyarimana. Os tutsis refugiados em Uganda obtiveram apoio daqueles que permaneciam em Ruanda, ocupando o país em 1990. Perpetuou-se a guerra civil, com episódios como o assassinato do presidente de Burundi, Melchior Ndadaye, da etnia hutu, em outubro de 1993 e, por esse motivo, o conseqüente massacre dos tutsis, que responderam assassinando também os hutus.<sup>39</sup>

Os anos durante os quais Habyarimana permaneceu na presidência, evidentemente, foram de tensão. Ainda que, com a finalidade de acalmar os ânimos da FPR, o presidente tenha promovido uma série de reformas políticas que permitiriam o multipartidarismo, os tutsis sofriam com represálias por parte dos soldados do governo em vigência que compunham as FAR (Forças Armadas Ruandesas).

Frente a essa situação, os acordos de Arusha foram assinados em 4 de agosto de 1993 na presença dos governantes dos países fronteiriços Burundi, Tanzânia, Zaire (atual República do Congo) e Uganda. Tinham como principais metas: ratificação de acordos para a partilha de poder, com a definição de um governo transitório, apresentados em 30 de outubro de 1992 e 9 de janeiro de 1993; aceitação do Protocolo de Repatriação de Refugiados, assinado em 9 de junho de 1993; e integração militar e a fixação do acordo de Integração às Forças Armadas de Ruanda.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> FRANÇA, Tereza Cristina Nascimento; GALVÃO, Denise Lúcia Camatari. Experiências, desafios e perspectivas da operação de paz: o caso UNAMIR. In: PRONER, Carol; GUERRA, Sidney [*et al.*]. **Direito Internacional Humanitário e a proteção internacional do indivíduo**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008, p. 317-352.

<sup>39</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **State of the World's Refugees 2000**: chapter 10 – The Rwandan genocide and its aftermath. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ebf9bb60.html>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

<sup>40</sup> *Ibidem, online*.

Para auxiliar na implementação dos acordos recém firmados, as Nações Unidas enviaram missões de observação. A *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda*<sup>41</sup> (UNOMUR), implantada através da Resolução n.º 846, foi enviada para a fronteira entre Uganda e Ruanda em 1993 para monitorar e verificar quaisquer formas de assistência com propósitos militares que pudessem transcorrer naquele período.<sup>42</sup>

Por meio da Resolução n.º 872 (1993), o Conselho de Segurança criou a *United Nations Assistance Mission for Rwanda*<sup>43</sup> (UNAMIR) por um período inicial de seis meses. A missão atuaria concomitantemente à UNOMUR e poderia ser estendida até a instalação de um novo governo, cujas eleições estavam agendadas para outubro de 1995. Os objetivos estabelecidos para a UNAMIR eram: criação de uma zona segura na capital, Kigali; monitoramento do cessar-fogo; estabelecimento de uma zona desmilitarizada; garantia de segurança durante o período de transição governamental; e promoção de segurança necessária para a repatriação dos refugiados ruandeses e assistência humanitária.<sup>44</sup>

Mesmo com a presença da UNAMIR, em janeiro de 1994, o quadro que se desenhava era o de genocídio iminente. O Secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros Ghali, deixou especificadamente claras as limitações impostas pela sede da ONU em Nova Iorque. A operação vigente em Ruanda era aquela autorizada pelo capítulo VI da Carta e não haveria permissão para conduzir outras operações de constrição que servissem de suporte à UNAMIR. Quaisquer informações obtidas concernentes a esse assunto deveriam ser imediatamente repassadas ao presidente Habyarimana.<sup>45</sup>

A morte do presidente Juvenal Habyarimana e do novo presidente de Burundi, Cyprien Ntaryamira ocorreu em 6 de abril de 1994 em um inexplicado acidente de avião, quando este se aproximava de Kigali e explodiu. No dia anterior havia sido determinada a extensão do mandato da UNAMIR, sob a Resolução n.º 909 (1994) do CSNU, até o final de julho, para o estabelecimento de missões de transição.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Missão de Observação das Nações Unidas Uganda-Ruanda.

<sup>42</sup> UNITED NATIONS, 2012, *online*.

<sup>43</sup> Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda.

<sup>44</sup> FRANÇA; GALVÃO, 2008, p. 332-333.

<sup>45</sup> DALLAIRE, Roméo. **Shake hands with the devil**: the failure of humanity in Rwanda. Filadélfia, Estados Unidos: Da Capo Press, 2003, p. 146.

<sup>46</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2012, *online*.

O incidente aparentava ser conspiração tutsi aos olhos dos hutus. O estopim necessário para o genocídio acabara de se materializar e os extremistas hutus declararam o fim do cessar-fogo em Ruanda. Estavam em sua mira de ataque a população tutsi e os hutus considerados politicamente moderados.

Logo após a queda do avião presidencial, a sede da ONU foi novamente contatada acerca dos planos da *Interahamwe* de matar mil tutsis a cada vinte minutos e dos novos rumos da operação. A estratégia esquematizada era simples: a UNAMIR não deveria abrir fogo, a menos que fogo fosse aberto contra os soldados. Negociar e evitar quaisquer incidentes também eram prioridade.<sup>47</sup>

Muito embora a intervenção e o uso de força pudessem ser permitidos, desde logo, objetivando a prevenção de crimes contra a humanidade, como era o caso, tal entendimento da operação não prevaleceu. A tática adotada dificilmente impediria os assassinatos perpetrados nos meses seguintes ao incidente de 6 de abril.

Sob outra perspectiva, o genocídio tomara corpo no contexto de uma guerra civil que a FPR almejava ganhar. Para seus membros, salvar a população civil Tutsi não era a prioridade. Quando o Conselho de Segurança propôs a implantação de uma força com mandato para proteger os civis – UNAMIR II, no final de abril de 1994 –, a FPR se opôs e afirmou que era tarde demais para salvar a população. Isso contribuiu para a relutância dos Estados Unidos e das outras potências do Conselho de Segurança em agir rapidamente e, por consequência, para a rejeição à UNAMIR II.<sup>48</sup>

Através de programas de rádio e das informações que circulavam entre a população, disseminou-se a ideia da culpa dos tutsis pelo atentado ao presidente. Assim, era dever de todos os hutus eliminá-los, utilizando o que estivesse ao seu alcance: armas de fogo, facões, pedras etc. Pouco importava se eram vizinhos, amigos, ou até mesmo parentes, eles deveriam ser identificados e mortos. Alguns hutus, no auge da ambivalência, ajudavam a salvar um amigo tutsi para logo depois participar da morte de outro, em um local diferente.<sup>49</sup>

Fundamentais na referida identificação das vítimas, as carteiras de identidade adotadas na época da colonização belga foram amplamente utilizadas pelos

---

<sup>47</sup> DALLAIRE, 2003, p. 229.

<sup>48</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. **The Rwandan patriotic front**. Rejection of UNAMIR II. Disponível em: <[http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/rwanda/Geno15-8-03.htm#P759\\_241800](http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/rwanda/Geno15-8-03.htm#P759_241800)>. Acesso em: 25 jul. 2012.

<sup>49</sup> MAMDANI, Mahmoud. **When victims become killers**: colonialism, nativism, and the genocide in Rwanda. Princeton, USA: Princeton University Press, 2001, p. 220.



genocidas. Como já mencionado, as diferenças entre as duas etnias podiam ser mínimas, e frequentemente era impossível distinguir um hutu de um tutsi.

Mudanças efetivas no *status* da UNAMIR – ou seja, sua conversão em UNAMIR II – somente ocorreram em 17 de maio, quando o CSNU adotou a Resolução n.º 918 (1994), que reconhecia a ação das tropas em caso de ataques a locais protegidos por estas ou à população. Também foi expandido o contingente das tropas de 1.300 para 5.500 e, finalmente, a situação em Ruanda reconhecida como ameaça à paz e à segurança internacionais. A missão foi enquadrada no capítulo VII da Carta. Nesse período, 1.074.017 pessoas já haviam morrido, entre tutsis (94%) e hutus moderados.<sup>50</sup>

O fracasso da ONU em proteger os cidadãos ruandeses incitou a ação unilateral por parte da França. Aprovada por meio da Resolução n.º 929 (1994) do Conselho de Segurança, em 22 de junho, a Operação Turquesa foi oficialmente designada como uma intervenção humanitária que visava proteger os civis em risco e dificultar a saída em massa de refugiados.<sup>51</sup>

Sua execução gerou discussões sobre seus reais motivos, posto que os soldados franceses pareciam mais preocupados em proteger os genocidas da ira da Frente Patriótica Ruandesa do que propriamente os civis em perigo. Foi com ceticismo que a comunidade internacional recebeu a notícia de que os franceses “salvaram a vida de milhares de tutsis”. A explicação para a descrença coletiva é simples: os franceses, entre 1990 e 1993 ajudaram a treinar e armar as milícias hutus para o combate contra a FPR, que na época ameaçavam o governo vigente.<sup>52</sup>

Em julho, com o apoio da UNAMIR e da Operação Turquesa, que trabalhavam unidas, a Frente Patriótica Ruandesa já havia conseguido estabelecer o controle na maior parte do país, declarando um cessar-fogo unilateral. Com a derrota, milhares de hutus fugiram para países vizinhos, como há pouco tempo os tutsis haviam feito. Era o fim da guerra e, nos meses seguintes, dos mandatos da UNOMUR, UNAMIR e Operação Turquesa. As Nações Unidas admitiram, finalmente,

---

<sup>50</sup> FRANÇA; GALVÃO, 2008, p. 337-338. Há controvérsias acerca do momento em que a ação do Conselho de Segurança passou a ser enquadrada no Capítulo VII. Será considerado no presente trabalho o marco representado pela Resolução n.º 918 (1994).

<sup>51</sup> POTTIER, Johan. **Re-imagining Rwanda: conflict, survival and disinformation in the late Twentieth Century** (African Studies). Cambridge, UK: Cambridge Press, 2002, p. 38.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 38.

que os acontecimentos em Ruanda, inicialmente tratados como resultantes da guerra civil, caracterizavam, de fato, um genocídio.<sup>53</sup>

## 4 A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA EM RUANDA

### 4.1 A ORIGEM DA POSIÇÃO ESTRATÉGICA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

A falha da comunidade internacional em intervir de uma forma eficaz que evitasse a tragédia de 1994 em Ruanda, ou minimizasse seus efeitos, pode ser diretamente vinculada à atuação da ONU em relação ao conflito. Afinal, a vontade coletiva de promover a paz e a segurança internacionais incide apenas no dever dessa organização de assegurar que esses objetivos sejam cumpridos do melhor modo possível.

Graças à prevalência do princípio da não-intervenção como valor político internacional, as operações do capítulo VII têm caráter extraordinário. No final da Guerra Fria, em que não houve intervenção direta da ONU, aumentou o número de intervenções armadas para compelir os Estados a cumprirem resoluções adotadas pelas Nações Unidas.<sup>54</sup>

O Conselho de Segurança desenvolveu um novo sistema estratégico para guerras civis. Tomando emprestada a prática das atuações em guerras interestaduais passadas, adotou resoluções similares a estas que, gradualmente, ajustariam-se ao contexto da guerra civil em questão, e que objetivariam reforçar acordos de paz entre as partes em conflito.<sup>55</sup>

Mudanças no caráter das decisões do Conselho foram originadas principalmente pela nova disposição do cenário político mundial. Ainda que viabilizada uma postura mais “agressiva” por parte desse órgão quando em face de conflitos que ameaçassem a paz e a segurança internacionais, observou-se que isso se operou precariamente.

---

<sup>53</sup> UNITED NATIONS, 2012, *online*.

<sup>54</sup> COCKAYNE, James; MIKULASCHEK, Christoph; PERRY, Chris. **The United Nations Security Council and Civil War: first insights from a new dataset**. Publicado por: International Peace Institute, set. 2010. Disponível em: <<http://www.ipinst.org/publication/policy-papers/detail/298-the-united-nations-security-council-and-civil-war-first-insights-from-a-new-dataset.html>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

<sup>55</sup> *Ibidem, online*.

Para o intento de colocar em xeque a atuação do Conselho de Segurança em Ruanda, há a necessidade de estabelecer os motivos pelos quais a estrutura é incapaz de corresponder adequadamente quando demandada. Mesmo com as já mencionadas modificações de posicionamento e atuações nos conflitos ocorridos após o final da Guerra Fria, a produção de resultados práticos foi aquém das expectativas.

#### 4.2 O CONSELHO DE SEGURANÇA E O GENOCÍDIO DE RUANDA

A Organização das Nações Unidas enraiza sua legitimidade no povo, mas, ao aceitar apenas Estados como membros, admite que os governos são os entes que representam a vontade da população. Uma inverdade baseada em presunções arbitrárias, visto que muitos dos Estados que compõem as Nações Unidas nem ao menos são democráticos, o que torna ficta e confortável a afirmação de que os interesses coletivos são atendidos pelos membros da organização.<sup>56</sup>

A percepção da falta de esforço coletivo e da falibilidade do Conselho de Segurança é evidenciada por respostas lentas às ameaças à paz e à segurança internacionais. Numerosas resoluções demoram muito tempo antes de serem executadas, enquanto outras já aprovadas nunca são postas em execução, principalmente pela falta de fundos e por entraves da burocracia interna existente.

Tal relação pode e deve ser feita porque demonstra a necessidade de conexão entre uma organização e seu membro. Elucidando: é preciso desmitificar a ideia da ONU como ente isolado no cenário internacional, que independe de ação e investimento estatal. De acordo com Ricardo Antônio Silva Seitenfus:

A ausência de autonomia financeira por parte das organizações internacionais significa que elas dependem da atitude dos Estados-Membros. Por conseguinte, tanto a efetividade de sua personalidade jurídica quanto o exercício de suas competências, são condicionadas pelos meios que os Estados-Membros colocam à sua disposição. Surge como evidente que este procedimento pode acarretar graves limitações às ações das Organizações Internacionais.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> ESCARAMEIA, Paula. **Formation of concepts in International Law**: subsumption under self-determination in the case of East Timor. Cambridge, USA: Harvard University, 1998, p. 123.

<sup>57</sup> SEITENFUS, 2005, p. 3.

Ainda que as contribuições financeiras não sejam um tema exclusivo para os membros do Conselho, é ali que se concentram os contribuintes com recursos mais importantes. Apesar disso, não há correlação entre o *status* de membro permanente e as contribuições financeiras, uma vez que, embora os Estados Unidos historicamente sejam o principal doador, o mesmo não pode ser dito da contribuição da China.<sup>58</sup>

As reuniões oficiais do Conselho de Segurança são, em geral, breves. Isso ocorre porque esse não é o momento para negociações substantivas. As determinações acontecem no célebre “quarto ao lado”, distante do escrutínio público, em que não há minutas ou registros. Esse problema não é exclusivo do Conselho, uma vez que existe em outras instituições, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que, por meio do mecanismo conhecido como *green room*, efetua as negociações mais importantes sem que exista registro algum dos acordos ali feitos.<sup>59</sup>

Estruturalmente, a ONU é uma enorme rede burocrática que se multiplica desde o momento de sua concepção. Isso ocorre através da proliferação orgânica e da sucessiva criação de novos comitês, subcomitês, órgãos subsidiários, comissões, conselhos etc. A sorte de procedimentos existentes e pendentes de implementação, assim como suas categorizações, pode ser acompanhada pelo acesso aos documentos publicados regularmente pela ONU.<sup>60</sup> Essa burocratização pode provocar consequências temerárias. Conectando-se às razões financeiras e à vontade política dos Estados:

A ‘irracionalidade da racionalização’ é uma consequência lógica de Zweckrationalität, que pode ser traduzido como ‘racionalidade instrumental’. Zweckrationalität é um tipo particular de racionalidade prevalente na profundidade das estruturas das sociedades modernas. Em Zweckrationalität, tudo é aproveitado para finalidades lucrativas e encarado como forma de reunir benefícios para uma organização. De acordo com Zweckrationalität, contabilidade não é apenas uma metáfora conveniente, mas a forma ideal de trabalho para uma organização: tudo deve ser sistemática e cuidadosamente calculado para examinar o seu benefício líquido para a burocracia.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> ROSAS, Maria Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada. In: MELLO, Valerie de Campos de Mello [et al.]. **Reformas na ONU**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p. 29-72. (Cadernos Adenauer VI, n. 1)

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>60</sup> ESCARAMEIA, 1998, p. 122.

<sup>61</sup> PIIPARINEN, Touko. The rise and fall of bureaucratic racionalization: exploring the possibilities and limitations of the UN Secretariat in Conflict Prevention. **European Journal of International Relations**, Thousand Oaks, USA, v. 14, n. 4, p. 697-724, dez. 2008. Disponível em:

A inflexibilidade e a racionalização presentes nas estruturas sociais costumam delinear o caminho a ser percorrido quando da ocorrência de episódios que exijam justamente a “desorganização” desse sistema. Decisões avaliadas como sendo as mais apropriadas para um caso concreto podem não ser tomadas, visando a manutenção da ordem já estabelecida e considerada o que há de mais benéfico dentro do sistema burocrático da instituição.

Nota-se a influência do sistema de burocratização nas decisões do Conselho de Segurança em relação a Ruanda. A maior parte das ações se enquadra nesse entendimento. Devem ser analisadas sob essa ótica algumas das atitudes adotadas.

Aqui, estabelece-se um elo entre o que já foi anteriormente abordado: os princípios da Carta da ONU, a existência de um conflito e a aplicação desses princípios em caso de conflito pelo órgão competente. A amplitude de interpretação da Carta gera o problema da concretização de seus objetivos, concretização esta que pode ser inviável ou indesejada por parte de quem detém o poder para tal.

A política de pacificação autorizada pelo Conselho de Segurança estava longe de ser a desejável ou a ideal para a contenção de uma iminente catástrofe. Os riscos a serem avaliados eram: as ações preventivas que utilizassem forças militares interventoras na política local deixariam transparecer parcialidade – mesmo que o objetivo central de tais medidas fosse a proteção da população civil –; e a imagem das Nações Unidas como organização burocrática estar ameaçada devido a uma intervenção malsucedida.<sup>62</sup>

A Resolução n.º 912, de 1994, foi aprovada pelo Conselho de Segurança, alterando o mandato da UNAMIR e ensejando uma possível intermediação entre as duas partes em guerra. Mostrando-se insuficiente, outra Resolução, a de n.º 918, também de 1994, impôs um embargo de armas à Ruanda e autorizou a criação de zonas humanitárias seguras, além de uma disposição que seria o cerne de discussões futuras: a permissão do uso de força “apenas em legítima defesa das tropas”.<sup>63</sup> Com base no artigo 42, Capítulo VII da Carta, o Conselho tem poderes para “[...] levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”.

---

<<http://ejt.sagepub.com/content/14/4/697>>. Acesso em: 30 set. 2012.

<sup>62</sup> PIIPARINEN, 2008, p. 709.

<sup>63</sup> GRAY, Christine D. **International Law and the use of force**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008, p. 293.

Oferecem contexto à posição adotada as impressões dos membros permanentes do Conselho de Segurança em relação ao caso Ruanda:

Os franceses eram a favor da intervenção por parte de Estados vizinhos, da OUA ou da ONU. O Reino Unido mencionou que o Conselho de Segurança deveria evitar termos como ‘ação enérgica’ e ‘intervenção’. A China apoiou a posição do Reino Unido. A Rússia mencionou que o único caminho era o maior envolvimento da OUA. [...] Os Estados Unidos propuseram que um grupo pertencente ao Conselho de Segurança fosse a Ruanda e obtivesse em primeira mão as informações necessárias.<sup>64</sup>

A Embaixadora norte-americana Madeleine Albright estava decidida a fazer de Ruanda o primeiro teste dessa nova política presidencial, a “PDD-25”, que, além de limitar as possibilidades de envolvimento dos Estados Unidos, adotava uma atitude mais restritiva em relação a operações de paz da ONU de modo geral. Como ela declararia ao Comitê de Assuntos Estrangeiros do Congresso, “*sending a UN force into the maelstrom of Rwanda without a sound plan of operations would be folly*”.<sup>65</sup>

A Resolução n.º 929 acabou sendo chamada de uma “operação multinacional de finalidade humanitária”, e foi objeto de abstenção brasileira. Foram dez votos favoráveis – as outras abstenções foram de China, Nigéria, Nova Zelândia e Paquistão –, o que demonstrava a necessidade de intervenção “multinacional” em razão do agravamento da situação humanitária e da lentidão nos preparativos para a obtenção do número de tropas necessário para o reforço da UNAMIR.<sup>66</sup>

Na prática, esta operação possuía um caráter extremamente contraditório por ser chefiada pela França que, em 1990, era a maior fornecedora de armas a Ruanda, promovendo a sua militarização e o treinamento do exército do país, principalmente a partir da invasão de Ruanda pela FPR. A imparcialidade da França era, no mínimo, questionável.

Restam, portanto, amplamente comprovados os erros de julgamento – ou falhas – das decisões apresentadas. De acordo com Ian Brownlie:

<sup>64</sup> DALLAIRE, 2003, p. 351. A Organization of African Unity (OUA) criada em 25 de maio de 1963 para promover a solidariedade e a unidade do continente africano. Foi substituída pela União Africana (UA) em 9 de julho de 2002. ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY//AFRICAN UNION. **History and present status**. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/foreign/Multilateral/africa/oau.htm>>. Acesso em: 30 set. 2012.

<sup>65</sup> PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 107. Em tradução livre: “o envio de uma força da ONU para o turbilhão de Ruanda sem um bom plano de operações seria loucura”.

<sup>66</sup> *Ibidem*, 2010, p. 107.

Problemas de consistência e eficácia afetam todos os sistemas legais, não apenas o direito internacional público e os direitos humanos. As realidades terríveis do poder político devem ser equilibradas contra cinquenta anos de formulação bem sucedida dos padrões legais de direitos humanos e do desenvolvimento de mecanismos de supervisão e monitoramento. Tal formulação, no mínimo, coloca a questão de sua execução na agenda.<sup>67</sup>

A atuação do Conselho de Segurança no presente caso deixa transparecer tamanha estagnação e falta de envolvimento efetivo, que aparenta não ter significado a existência desses padrões legais de direitos humanos, assim como o desenvolvimento de mecanismos de supervisão e monitoramento. Sem a devida aplicabilidade, por mais que haja uma agenda para a questão de sua execução, o que impera é a falta de vontade coletiva.

Portanto, é difícil sustentar tal posição de forma otimista, posto ser importante apontar uma visão dúbia da ONU como “parceira no desenvolvimento” e “potência imperial coletiva” aos olhos dos africanos. A última concepção pode ser facilmente decifrada quando observada, por exemplo, a dominação belga na década de 1960 em Ruanda, cabe destacar, “sob a gerência das Nações Unidas”.<sup>68</sup>

Um dos fatores determinantes para a ocorrência do massacre foi justamente a adoção de um sistema de identificação dos cidadãos ruandeses pelos belgas que levava em conta sua etnia, o que anteriormente não era considerado importante entre os membros da população.<sup>69</sup>

Um ordenamento tradicional, ou um ordenamento essencialmente burocrático, tornam extremamente intrincados quaisquer tipos de atuação relacionados a violações de direitos humanos. Essas ações, por estarem diretamente ligadas à proteção do indivíduo, exigem que, no lugar do distanciamento, se saia da zona de conforto, o que torna necessário o questionamento acerca das bases da ordem internacional vigente.

---

<sup>67</sup> BROWNLIE, 2008, p. 558.

<sup>68</sup> MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe. **História geral da África**: África desde 1935. Brasília:UNESCO, 2010, p. 1054-1056. v. VIII.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 1054-1056.

## 5 CONCLUSÃO

Diante da proposta do trabalho, entendeu-se que a comunidade internacional, da qual a Organização das Nações Unidas é apenas um símbolo, falhou na tentativa de agir além de interesses próprios para socorrer Ruanda. Verdade que a maioria das nações concordava que algo deveria ser feito, mas todas tinham formas de permanecer na mais absoluta inatividade, enquanto aparentavam serem efetivas.

Como resultado final, a ONU foi impossibilitada de dispor de todos os meios necessários para evitar a tragédia. A ação julgada como necessária, sob uma perspectiva internacional, de modo algum assumiu contornos de uma intervenção ideal que ambicionasse proteger os direitos fundamentais previstos na Carta como princípios desse documento.

A questão em torno do verdadeiro impacto do emprego e da medição de esforços do Conselho de Segurança em relação a essas circunstâncias permanece sem respostas conclusivas. A estimativa de um milhão de mortes em Ruanda motivadas por conflitos étnicos e políticos torna primordial a contribuição de algumas hipóteses concretas para a melhor aplicação do regramento internacional no futuro, ou para a reformulação deste visando atender às reais necessidades dos Estados quando em situação de conflito.

## REFERÊNCIAS

AEGISTRUST.ORG. **Rwanda, the preventable genocide**. The Report of International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and the Surrounding Events. Disponível em: <<http://www.aegitrust.org/images/stories/oaureport.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sobre a ONU**: antecedentes. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/onu/sobre/antecedentes/index.asp>>. Acesso em: 5 dez. 2011.

BYERS, Michael. **A lei da guerra**: Direito internacional e conflito armado. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2007.

CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – RIO DE JANEIRO. **Carta da ONU e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Publicado em: 6 jul. 2001. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersolInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2011.



COCKAYNE, James; MIKULASCHEK, Christoph; PERRY, Chris. **The United Nations Security Council and Civil War**: first insights from a new dataset. Publicado por: International Peace Institute, set. 2010. Disponível em: <<http://www.ipinst.org/publication/policy-papers/detail/298-the-united-nations-security-council-and-civil-war-first-insights-from-a-new-dataset.html>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Os tratados do DIH e o DIH consuetudinário**. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/index.jsp>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

CORREIA, Gustavo. **Do genocídio e etnocídio**: povo, identidade cultural e o caso Yanomani. São Paulo: Modelo, 2011.

DALLAIRE, Roméo. **Shake hands with the devil**: the failure of humanity in Rwanda. Filadélfia, Estados Unidos: Da Capo Press, 2003.

ESCARAMEIA, Paula. **Formation of concepts in International Law**: subsumption under self-determination in the case of East Timor. Cambridge, USA: Harvard University, 1998.

FRANÇA, Tereza Cristina Nascimento; GALVÃO, Denise Lúcia Camatari. Experiências, desafios e perspectivas da operação de paz: o caso UNAMIR. In: PRONER, Carol; GUERRA, Sidney [*et al.*]. **Direito Internacional Humanitário e a proteção internacional do indivíduo**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008, p. 317-352.

GRAY, Christine D. **International Law and the use of force**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008.

GREEN, Leslie C. **The contemporary law of armed conflict**. 3<sup>rd</sup> ed. Manchester, UK: Manchester University Press, 2008.

HINTJENS, Helen M. Explaining the 1994 genocide in Rwanda. **The Journal of African Studies**, Cambridge, UK, v. 37, n. 2, p. 241-286, 1999.

HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Enciclopédia do Holocausto**: o que é genocídio?. Disponível em: <<http://www.ushmm.org/wlc/ptbr/article.php?ModuleId=10007043>>. Acesso em: 14 dez. 2011.

HUMAN RIGHTS WATCH. **The Rwandan patriotic front**. Rejection of UNAMIR II. Disponível em: <[http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/rwanda/Geno15-8-03.htm#P759\\_241800](http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/rwanda/Geno15-8-03.htm#P759_241800)>. Acesso em: 25 jul. 2012.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Corte Penal Internacional**. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/About+the+Court/>>. Acesso em: 24 set. 2012.

MAMDANI, Mahmoud. **When victims become killers**: colonialism, nativism, and the genocide in Rwanda. Princeton, USA: Princeton University Press, 2001.

MARQUES, Ivan Contente. **Intervenções humanitárias**: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans) formação. 2007. 212 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe. **História geral da África**: África desde 1935. Brasília:UNESCO, 2010. v. VIII.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY/AFRICAN UNION. **History and present status**. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/foreign/Multilateral/africa/oau.htm>>. Acesso em: 30 set. 2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PIIPARINEN, Touko. The rise and fall of bureaucratic racionalization: exploring the possibilities and limitations of the UN Secretariat in Conflict Prevention. **European Journal of International Relations**, Thousand Oaks, USA, v. 14, n. 4, p. 697-724, dez. 2008. Disponível em: <<http://ejt.sagepub.com/content/14/4/697>>. Acesso em: 30 set. 2012.

POTTIER, Johan. **Re-imagining Rwanda**: conflict, survival and disinformation in the late Twentieth Century (African Studies). Cambridge, UK: Cambridge Press, 2002.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROSAS, Maria Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada. In: MELLO, Valerie de Campos de Mello [et al.]. **Reformas na ONU**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p. 29-72. (Cadernos Adenauer VI, n. 1)

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **State of the World's Refugees 2000**: chapter 10 – The Rwandan genocide and its aftermath. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ebf9bb60.html>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

WALLENSTEEN, Peter. **Understanding conflict resolution**: war, peace and the global system. Sage: Londres, 2006.