UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

É PRECISO PALAVRAS PARA CONSTRUIR O SILÊNCIO: O GENOCÍDIO DE RUANDA NO DISCURSO OFICIAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

MARIANA BERTOL CARPANEZZI

2008

MARIANA BERTOL CARPANEZZI

É PRECISO PALAVRAS PARA CONSTRUIR O SILÊNCIO: O GENOCÍDIO DE RUANDA NO DISCURSO OFICIAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins

Brasília
2008

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIANA BERTOL CARPANEZZI

É PRECISO PALAVRAS PARA CONSTRUIR O SILÊNCIO: O GENOCÍDIO DE RUANDA NO DISCURSO OFICIAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Dissertação como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração de História das Relações Internacionais, pelo Curso de Mestrado em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: _____

Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

_____

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

_____

Prof. Dr. Nizar Messari
Instituto de Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Brasília, ____ de agosto de 2008.

à minha família:

- os que me acompanham desde o princípio:
Antonio, Odete e Fernando
- os que me acolheram como parte dos seus:
Paloma, Júlia, Daniel e Fernanda

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Estevão Martins, que com delicadeza manifestou confiança na proposta de pesquisa desde quando ela era apenas uma curiosidade. Sou grata pela compreensão, pelo exemplo de retidão, pelo entusiasmo e pela honestidade intelectual que sempre expressou em nossas sessões de orientação, e que contribuíram para que aquela vontade de conhecer se concretizasse sob a forma deste trabalho.

Agradeço também ao Prof. Dr. Eduardo Viola, que ao longo do curso de mestrado me fez relembrar e, acima de tudo, compreender, que o compartilhamento de experiências com colegas e professores enriquece e transforma a pesquisa.

À CAPES, pelo financiamento da pesquisa ao longo do primeiro ano do curso.

À funcionária Odalva de Araújo Costa Otávio, pela agradável convivência e pela solicitude com que se dispôs a resolver problemas junto à Secretaria de Pós-Graduação.

Sou grata aos meus companheiros de trabalho, Larissa, Rogério, Alexandre e Vinícius, que singelamente compreenderam as necessidades decorrentes da minha condição de pesquisadora ao longo do último ano, e que invariavelmente me incentivaram a continuar minhas atividades junto à Universidade.

Aos colegas do curso de mestrado – João Vargas, Maitê, Raphael Coutinho, Rafael Mafra, Rafael Furtado e Tomás tornaram a investigação uma aventura cotidiana, um exercício compartilhado, um compromisso que não implica a extrema solidão.

Houve um momento no qual tive a plena convicção de que nunca conseguiria levar a pesquisa à frente. Paloma, Daniel, Julia, Fernanda, Matheus, Glenio e Camila reuniram fios de paciência e amor para tecer em mim a confiança de que seria possível continuar a investigação. Devo-lhes este trabalho: são os co-autores da dissertação.

Aos meus amigos-peregrinos Gonzalo Crovetto, Bruno Reinhardt, Homero Martins e Wagner Félix, distintos cavalheiros que às vezes de perto, às vezes a quilômetros de distância, acompanharam com disposição e delicadeza minha trajetória no mestrado.

Aos meus amigos, todos.

Não há palavras que expressem a gratidão que sinto por meus pais, Antonio e Odete, e por meu irmão, Fernando. Agradeço-lhes pelo apoio e confiança; sobretudo, agradeço-lhes por serem, simplesmente.

SUMÁRIO

RESUMO.....viii
ABSTRACT.....ix

1. INTRODUÇÃO.....1

2. REPRESENTAR A REALIDADE: CONSTRUTIVISMO SOCIAL E O RECONHECIMENTO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO VALOR-FONTE DO DIREITO INTERNACIONAL.....6
2.1. Preliminar: construtivismo como referência teórica.....6
2.2. Aplicação do construtivismo ao problema de pesquisa.....8
2.3. Sociedade internacional e o processo de co-constituição.....11
2.4. Normas sociais, regimes internacionais e o conceito de "agente".....15
2.5. Uma tipologia das normas.....19
2.6. A internacionalização dos direitos humanos.....22
2.7. Considerações finais.....27

3. DO LADO DE CÁ: O GENOCÍDIO EM RUANDA.....29
3.1. Preliminar: o genocídio em Ruanda narrado em referência à visibilidade de suas etapas perante a sociedade internacional.....29
3.2. A conformação étnica da sociedade ruandesa e algumas causas explicativas do genocídio.....31
3.3. Guerra Civil: a Frente Patriótica Ruandesa, os Acordos de Arusha e o recrudescimento das relações sociais em Ruanda.....38
3.4. Genocídio: deflagração e execução da campanha de eliminação étnica em Ruanda.....46
3.5. O essencial incompreendido? Problematizando o papel do Conselho de Segurança diante do genocídio em Ruanda.....49
3.6. Considerações finais.....58

4. DO LADO DE LÁ: O GENOCÍDIO NO DISCURSO DO CONSELHO DE SEGURANÇA.....60
4.1. Preliminar: construir discursivamente a omissão.....60
4.2. Interpretando os deveres normativos do Conselho de Segurança em casos de violação de direitos humanos dentro de fronteiras nacionais.....62
4.3. Representação do genocídio em Ruanda no discurso oficial do Conselho de Segurança.....77
4.4. A construção discursiva do genocídio em Ruanda e o direito internacional dos direitos humanos.....94
4.5. Considerações finais.....111

5. CONCLUSÕES.....112

6. BIBLIOGRAFIA.....117
6.1 Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.....117
6.2 Documentos do Secretário Geral das Nações Unidas.....117
6.3 Legislação Internacional.....118
6.4 Livros, artigos, periódicos.....118

ANEXO A – Resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas entre 05 de outubro de 1993 e 22 de junho de 1994

ANEXO B – Comunicações oficiais do Secretário Geral das Nações Unidas ao Conselho de Segurança entre 05 de outubro de 1993 a 22 de junho de 1994

ANEXO C – Convenção Internacional para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio

ANEXO D – Carta das Nações Unidas

RESUMO

A dissertação propõe-se discutir a hipótese da omissão do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) diante do genocídio que ocorreu em Ruanda, em 1994, e verificar implicações desta suposta omissão sobre o Regime Internacional dos Direitos Humanos. Para tanto, analiso as decisões oficiais do Conselho entre 05 de outubro de 1993 e 22 de junho de 1994, focalizando especialmente dois aspectos: (i) o modo como o Conselho representou o genocídio; (ii) a responsabilidade que reconheceu a si próprio para preveni-lo ou contê-lo. A partir desta análise, com fundamento no paradigma do Construtivismo Social (na vertente elaborada por Nicholas Onuf), reflito sobre a relação entre as decisões do CSNU e o Regime Internacional dos Direitos Humanos. Como resultado, apresento quatro conclusões principais: (i) o ator político examinado representou os massacres em Ruanda como a conseqüência de uma guerra civil, sem reconhecer propriamente que uma campanha de eliminação étnica estava em curso no país; (ii) com considerável atraso, o Conselho reconheceu-se como responsável pela assistência às vítimas, mas o fez as identificando como vítimas civis de uma guerra intra-estatal, e não como grupo-alvo de genocídio; (iii) as decisões do Conselho de Segurança privilegiaram o princípio da soberania sobre as normas internacionais derivadas do corolário da universalidade dos direitos humanos; (iv) agindo deste modo, o Conselho negligenciou sua responsabilidade em situações de genocídio, contribuindo, assim, para enfraquecer o processo de constituição de violações de direitos humanos como ameaças à paz e à segurança internacional.

Palavras-chave: Genocídio. Ruanda. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Regime Internacional dos Direitos Humanos. Soberania.

ABSTRACT

The thesis' main objective is to check the hypothesis of the United Nations Security Council (UNSC) omission towards the 1994 genocide in Rwanda, and to verify the implications of the Council's official decisions over the Human Rights International Regime. Therefore, I analyze the UNSC's resolutions from 05 October 1993 to 22 June 1994, focusing on two aspects: (i) the way the Security Council portrayed the genocide; (ii) the responsibility it entitled to itself in preventing it. Following this part, based on Nicholas Onuf's social constructivist paradigm, I reflect on the relation between the Council's decisions and the Human Rights International Regime. I present four main conclusions: (i) the UNSC portrayed the massacres in Rwanda mostly as a consequence of a civil war, in spite of acknowledging it was in fact a genocidal campaign; (ii) with considerable delay, the Security Council recognized its responsibility in assisting the victims, but on the basis that those people were civil war innocent victims, not victims of genocide; (iii) most of the time, the UNSC decisions privileged the principle of sovereignty over the norms concerning the universality of the human rights; (iv) in doing so, the Council neglected its responsibility towards the prevention of genocide, thus contributing to weaken the process of constitution of violations of human rights as threats against international security.

Keywords: Genocide. Rwanda. The UN Security Council. The Human Rights International Regime. Sovereignty.

INTRODUÇÃO

Durante um intervalo de tempo de aproximadamente cem dias – entre 06 de abril e 23 de junho de 1994 -, Ruanda, pequeno país localizado na África centro-oriental, tornou-se conhecido da sociedade internacional por ter-se convertido em palco para uma campanha de assassinatos em massa perpetrada pela maioria étnica *hutu* (cerca de 80% da população) contra os membros da etnia *tutsi* (20% dos ruandeses). Conduzido à luz do dia, orquestrado por um grupo político conhecido sob o nome de "Poder Hutu", e envolvendo na etapa de execução a participação ativa de uma considerável parcela da população ruandesa, o projeto de extermínio desenrolou-se ao longo destes três meses de maneira aparentemente impune, freqüentemente atestada pelas notícias e fotografias veiculadas pela mídia internacional.

O movimento de eliminação do grupo étnico minoritário provocou a morte de 500.000 a 1 milhão de *tutsi*. Pela crueldade que o caracterizou, tanto quanto pelo ritmo com que os massacres foram conduzidos, o episódio foi rapidamente alçado – lado a lado com eventos como a queda de Srebrenica, na ex-Iugoslávia – à condição de símbolo paroxístico da violência na aurora da era pós-Guerra Fria. O simbolismo implicado no genocídio ruandês, esta espécie de "mal-estar" provocado pelo evento, é ainda agravado pelo reconhecimento praticamente unânime, na literatura de alcance do público médio, de que houve absoluta inadequação das medidas autorizadas pelas Nações Unidas diante de um evento de tamanhas proporções. Este último elemento – o aventado reconhecimento da negligência da ONU em face do genocídio de Ruanda – constituiu o ponto de partida e a motivação para a pesquisa que resultou nesta dissertação.

Com efeito, os relatos de cunho jornalístico a respeito do conflito ruandês são consensuais tanto em classificar como inadequada, quanto em condenar a posição adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) diante da escalada de violência em Ruanda. A negligência com que o órgão tratou o problema é reforçada, segundo esta mesma literatura, pelo conhecimento detido pela ONU sobre o acirramento das tensões entre os *hutu* e os *tutsi*, já que a organização enviara, em outubro de 1993, uma missão de assistência cuja finalidade seria a de auxiliar a implementação de um governo de transição capaz de equacionar as rivalidades, então crescentes, entre os dois grupos étnicos ruandeses. Segundo esta versão, a presença da UNAMIR (*United Nations Assistance Mission in Ruanda)*, permanente ao longo do período de crescimento

de tensões e depois da eclosão do genocídio, atestaria o conhecimento do Conselho de Segurança sobre a gravidade da onda de violência no país, e, conseqüentemente, seu desinteresse em autorizar uma medida suficientemente capaz de conter a escalada do conflito.

Assim, o conhecimento intuitivo, reagindo simultaneamente à literatura média sobre o assunto e à crueldade do genocídio, indica que o órgão da ONU foi negligente para o tratamento de um problema de tamanha gravidade. Na ausência de estudo sistematizado sobre o modo como o CSNU reagiu face à escalada da violência, o olhar sobre o assunto permanece na condição superficial de hipótese intuitiva. Esta lacuna obscurece a compreensão sobre o comportamento efetivamente adotado pelo CSNU no episódio mencionado, dando margem para que esse papel seja interpretado reiteradamente desde um ponto de vista profundamente condenatório.

A pesquisa está inscrita justamente neste espaço que se localiza entre a intuição que condena a ação do CSNU no genocídio em Ruanda, e o desejo de compreender, por meio de um estudo realizado com emprego de ferramentas teóricas e de metodologia de caráter científico, como o órgão da ONU se comportou. O objeto da pesquisa, assim, consiste no exame do modo como o Conselho de Segurança das Nações Unidas representou oficialmente o agravamento das tensões étnicas e as decorrentes violações de direitos humanos no país africano, dentro do marco temporal que vai desde o estabelecimento da UNAMIR, em outubro de 1993, à autorização do envio de uma operação de paz de assistência humanitária multinacional sob comando da França, em 22 de outubro de 1994. A partir deste exame, busca-se confrontar as ações tomadas pelo CSNU com o Regime Internacional dos Direitos Humanos, a fim de compreender como o órgão das Nações Unidas mobilizou as regras sociais a ele inerentes: elas foram simplesmente ignoradas? Foram observadas? Houve alternância de posição do Conselho em relação a elas? Elas foram mencionadas expressamente? Após quanto tempo? Como?

Para atingir seus objetivos, a dissertação estrutura-se da forma apresentada a seguir:

O primeiro capítulo apresenta as bases teóricas da dissertação e os principais conceitos que serão empregados ao longo do trabalho. Como fosse uma espécie de “guia do viajante”, a seção lança mão do paradigma teórico do construtivismo social, em especial na vertente avançada por Nicholas Onuf, para explicar a concepção das relações internacionais a partir da qual o tema da suposta omissão do Conselho de Segurança será analisado.

Conforme o ângulo eleito, o espaço das interações entre os atores políticos – e entre estes e as estruturas internacionais – é caracterizado como um lugar povoado por regras sociais, formais e informais, que refletem escolhas axiológicas em determinada circunstância histórica. Dentro deste espaço, os atores agem, portanto, sempre em relação aos valores sociais disponíveis – e às correspondentes regras que os representam -, e nesse agir elegem certos valores em detrimento de outros; transformam alguns destes valores; negam certas opções axiológicas; fortalecem ou contribuem para a degeneração de determinados parâmetros. Este movimento – que é um movimento com implicações de ordem tanto ideacional quanto material - redimensiona permanentemente as estruturas internacionais e as identidades dos atores, colocando em marcha a própria reconstrução da sociedade internacional.

A afirmação internacional de um conjunto de regras conhecidas genericamente como "direitos humanos" é uma das expressões do processo de constituição de valores na esfera internacional. Em linhas gerais, o Regime Internacional dos Direitos Humanos atesta a responsabilidade universal de proteção da dignidade da pessoa humana e o dever dos atores políticos em evitar e conter violações contra a integridade física e moral dos indivíduos. Estes valores, insculpidos ou não em documentos jurídicos formais, regulam a conduta dos atores em determinada direção, e, em certas circunstâncias, podem vir a colidir com a direção propugnada por regras sociais de natureza diversa. Ao tempo em que o genocídio em Ruanda se configurou, este "pacote normativo" representado pelo Regime Internacional dos Direitos Humanos constituía um, entre vários conjuntos de opções de conduta, que se oferecia ao Conselho de Segurança das Nações. Esta dimensão, a um só tempo elementar e propositiva, é apresentada no capítulo primeiro como um dos pilares do raciocínio que preside o trabalho de dissertação.

Em seguida, o capítulo segundo do trabalho oferece uma narrativa das possíveis motivações, da orquestração e da execução do projeto de extermínio étnico em Ruanda. O genocídio é observado "do lado de cá", ou seja, do ponto de vista das interações políticas, étnicas, sociais e culturais que conformaram e caracterizaram a campanha de assassinatos dentro do país africano.

À semelhança da seção inicial, esta segunda etapa constitui sorte de "mapa", em verdade "anatomia" do genocídio que viria a ser objeto do discurso do Conselho de Segurança das Nações Unidas dentro do marco temporal escolhido. Esta anatomia dos contornos assumidos pelo

genocídio é a base para que se conheça o outro “retrato”, feito pelo Conselho, do mesmo episódio.

Procura-se, nesta parte, descrever os sucessivos modos de acomodação histórica entre os grupos étnicos na sociedade ruandesa e seus desdobramentos sob a forma do genocídio; em especial, procura-se identificar os diferentes matizes assumidos pela própria campanha de eliminação étnica ao longo dos cem dias – como ocorreu, quem a perpetrou, quais as percepções compartilhadas acerca do papel que a sociedade internacional (em particular a Organização das Nações Unidas) desempenhou junto à população alvo e aos *genocidaires*. A seção encerra com uma revisão da literatura sobre o grau de conhecimento detido pelo Conselho de Segurança acerca do genocídio, importante para identificar de quais elementos aquele ator político dispunha, ao longo dos cem dias, para representar – ou construir sua própria versão – do projeto de extermínio.

A terceira seção do trabalho dedica-se a examinar a versão do genocídio que foi inscrita nos documentos oficiais (“resoluções”) do Conselho de Segurança das Nações Unidas entre 05 de outubro de 1993 e 22 de junho de 1994. A partir da delimitação de critérios de análise, examina-se, e em que termos, o Conselho foi omisso em relação ao genocídio em Ruanda.

Se as condutas dos atores políticos internacionais - tanto as comissivas quanto as omissivas - são escolhas feitas em relação a regras sociais, então a identificação do modo como estas regras foram mobilizadas entre si pelo discurso destes atores é um elemento significativo para compreender qual concepção do ambiente político internacional aquela produção discursiva procura institucionalizar. Vencida a análise sobre a omissão, procurou-se interpretar qual o arranjo normativo mobilizado pelo Conselho, em especial no que concerne: (i) à articulação entre os princípios da soberania, de um lado, e da universalidade dos direitos humanos, de outro; (ii) à responsabilidade do ator para a prevenção e repressão do crime de genocídio.

As conclusões reúnem as reflexões lançadas ao longo do trabalho num tecido único, e as enfeixa no argumento segundo o qual, embora o Conselho de Segurança tenha se pronunciado ativamente como destinatário das regras concernentes ao Regime Internacional dos Direitos Humanos, esta conduta ativa privilegiou significativamente o princípio da soberania em detrimento do princípio da universalidade. É notório que as situações de aguda violação dos direitos humanos dentro de fronteira internacionais, como ocorreu no caso de Ruanda, vêm se tornando motivações para a ação do Conselho de Segurança, com conseqüentes implicações

sobre o desenho do princípio da soberania. Entretanto, muito ainda precisa ser feito para garantir a adequada efetiva proteção internacional do princípio da dignidade da pessoa humana advogada pelas regras concernentes ao Regime Internacional dos Direitos Humanos, em especial em casos emblemáticos como os são os de genocídio, ícones (na imagem do holocausto) da importância dos direitos elementares e motivo simbólico integrado na própria constituição e mandato das Nações Unidas.

Por fim, é provável que os leitores concluam a leitura deste trabalho com uma sensação de vazio quiçá mais arraigada e profunda do que aquela que estivera presente ao início da tarefa. Restrita em seu objeto de avaliar, esquadrinhar teoricamente e interpretar o tema da omissão do Conselho de Segurança, a dissertação não responde àquela pergunta subjacente que certamente grande de parte de nós se faz ao refletir sobre a reação internacional ao genocídio em Ruanda: por que, *exatamente*, não houve qualquer tipo de intervenção para conter a carnificina que assolou o país?

A respeito deste questionamento, o mais acertado seria confessar desde já que as páginas que seguem mais fazem sugerir novas dúvidas do que apresentar explicações assertivas. Isto há de ocorrer não apenas pelas diferenças que existem entre o objeto da pesquisa e aquele da questão proposta, mas, muito possivelmente, porque as respostas assertivas estejam mais obscuras e indisponíveis na literatura do que seria desejável, fato que, por si só, é indicativo do paroxismo da reação internacional ao genocídio e do lugar marginal a que vem sido historicamente lançado o país (como ademais de vários outros Estados africanos).

Assim, diante da falta de respostas desta dissertação, convido os leitores a lerem as dúvidas apresentadas sobre o por quê da omissão desde outro ângulo, diverso, como se estas dúvidas fossem respostas às avessas. Se elas não nos oferecem informação assertiva sobre causas suficientes, as dúvidas, reportando as faces do paroxismo da revelia internacional a um incidente trágico como o genocídio em Ruanda, apontam de maneira tanto quanto heterodoxa a existência de um lugar ocupado pelo preconceito (o racial, o colonizador, o que opõe os países supostamente “civilizados” do “mundo ocidental” daqueles supostamente “incivilizados” do continente africano) e pelos pragmatismos de ordem econômica e política na fonte explicativa sobre a omissão da comunidade internacional.

CAPÍTULO 1

REPRESENTAR A REALIDADE: CONSTRUTIVISMO SOCIAL E O RECONHECIMENTO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO VALOR-FONTE DO DIREITO INTERNACIONAL

Digo ao senhor: tudo é pacto. O caminho da gente é resvaloso.
(João Guimarães Rosa, *Grande sertão: Veredas)*

2.1. Preliminar: construtivismo como referência teórica

A interpretação dos acontecimentos que fazem parte da história das relações internacionais depende diretamente do paradigma teórico adotado pelo pesquisador – ou seja, "dos instrumentos discursivos destinados a reunir, de forma lógica, sistemática, coerente e simplificada, o conhecimento acumulado acerca de um determinado aspecto do mundo da experiência, visando torná-lo mais inteligível" (DIAS, 2003, p. 17). O marco teórico abrange singular compreensão sobre a *natureza, possibilidades de conhecimento e métodos para conhecer* o objeto de estudo e, de modo mais abrangente, as próprias relações internacionais (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 162). A adoção de uma determinada concepção teórica supõe, assim, a assunção de um viés ontológico, de um viés epistemológico, e de procedimentos metódicos coerentemente albergados no marco escolhido (RÜSEN, 2001).

Com base no reconhecimento do caráter fundamental das premissas teóricas, este primeiro capítulo dedica-se à explicitação do marco sobre o qual a dissertação foi construída, à fundamentação da escolha deste marco conforme enunciados elaborados por alguns autores da disciplina de Relações Internacionais vinculados ao campo teórico do *construtivismo social*, bem como à definição das categorias centrais que serão examinadas ao longo do texto da dissertação. Procura-se, por meio de uma tarefa como esta, oferecer ao leitor um *mapa teórico* de que ele

possa se valer para conhecer e caminhar ao longo da narrativa que segue, dando-lhe condições de entender o caminho percorrido pela autora para atingir, por fim, as conclusões extraídas ao final desta dissertação.

Para tanto, a primeira parte do capítulo – o item 2.2 – apresenta o problema de pesquisa e a linha teórica adotada para examiná-lo (o construtivismo social), com as devidas fundamentações. Em seguimento a ela, o próximo item foi estruturado em torno do conceito – na significação específica que a ele foi atribuída pelo construtivismo social dos construtivistas lingüistas - de sociedade internacional. Nesta etapa, os temas das interações sociais e das percepções culturais constituídas entre os agentes e as estruturas internacionais foram colocados em relevo e valorizados na condição de chaves interpretativas centrais para a compreensão das relações internacionais. Neste tópico, ainda, foram exploradas as linhas gerais da dinâmica de relacionamento e determinação recíproca entre agentes e estruturas – denominada de processo de co-constituição.

Nos dois tópicos subseqüentes procedeu-se à identificação do papel desempenhado pelas regras sociais para as interações entre agentes, e entre agentes e estruturas, e uma tipologia destas regras foi apresentada. De acordo com o marco teórico adotado, as regras sociais foram consideradas categorias elementares para a análise dos acontecimentos internacionais, uma vez que expressam valores compartilhados socialmente em determinado momento histórico e orientam os processos de interação comunicativa. Fundamenta-se, nesta parte, o argumento segundo o qual os acontecimentos internacionais são elucidativamente interpretados tendo como referência as opções realizadas pelos atores com relação a tais regras. O conceito de regras, empregado nesta parte, tanto quanto a classificação delas, serão fundamentais para a análise a ser realizada no último capítulo do trabalho.

Por fim, tendo como pano de fundo as linhas teóricas gerais proposta nos itens anteriores, o último tópico do capítulo tece um relato sobre o processo de internacionalização dos direitos humanos. Nesta etapa, discorre-se sobre o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como valor-fonte, princípio do direito e das relações internacionais a partir de meados do século XX. A humanização do direito internacional é brevemente observada em sua gênese histórica, e interpretada como parte da formação de um consenso da sociedade internacional em torno de certos valores. Em síntese, o item traz de volta as categorias discutidas no início do capítulo para

qualificar um processo temporalmente localizado cuja compreensão será imprescindível para as reflexões que serão tecidas no último capítulo deste trabalho.

2.2. Aplicação do construtivismo ao problema de pesquisa

Para este trabalho, a apresentação do viés teórico foi considerada singularmente fundamental porquanto a pesquisa se estruturou em torno de um problema que, a depender do marco adotado, sequer chega a constituir-se como questão – o tema da aventada omissão do Conselho de Segurança das Nações Unidas em face do episódio de genocídio que ocorreu em Ruanda, em meados de 1994. A análise do tema concentra-se em duas tarefas, a saber: identificar quais as decisões tomadas pelo CSNU diante da situação em Ruanda; e analisar o que estas decisões representaram em termos de observância das prescrições internacionais de direitos humanos.

O propósito eleito apresenta alguns aspectos singulares. Inicialmente, pesquisa preliminar apontou a inexistência, nos instrumentos de direito internacional ratificados pelos Estados, atualmente vigentes, de obrigação específica imposta ao CSNU que lhe prescreva, de maneira cogente, um modo de atuação em casos de violações de direitos humanos dentro de fronteiras territoriais por definição consideradas soberanamente constituídas e mantidas. Uma vez incumbido da tutela da paz e da segurança internacionais – dever que não coincide com o da proteção aos direitos elementares -, o Conselho de Segurança da ONU não encontra, nos documentos jurídicos que prescrevem o conteúdo e a extensão destes direitos na esfera internacional, disposições expressas que possam, quando confrontadas com suas práticas, servir como parâmetros imediatos para a simples condenação ou, alternativamente, corroboração do comportamento deste órgão em face do episódio que tomou lugar em Ruanda.

Em que pese a inexistência de disposições jurídicas que constituam um dever preciso de agir ao Conselho de Segurança em hipóteses de ocorrência de genocídio dentro das fronteiras de Estados-membros das Nações Unidas, a aventada imobilidade do órgão da ONU diante do episódio em Ruanda gerou uma espécie de “mal-estar” na comunidade internacional. Assim, embora juridicamente isento de assumir um papel decisivo em situações de genocídio intra-

estatais, o CSNU foi unanimemente acusado de conduta inapropriada, quando não – como efetivamente ocorreu – de omissão em face de valores humanos.

Ora, se não há obrigação jurídica de intervenção em casos nos quais se constate grave violação intra-estatal dos direitos humanos, quais elementos poderiam ser levantados para compreender-se a profunda condenação da comunidade internacional à suposta omissão (no nível estritamente jurídico, legítima) do Conselho de Segurança da ONU? Existem parâmetros relacionados com os direitos humanos, não necessariamente inscritos nos documentos jurídicos internacionais, com relação ao quais é possível analisar o modo como agiu o CSNU? Quais indicações o episódio pode oferecer em termos da dinâmica de relacionamento entre o órgão da ONU e o regime internacional dos direitos humanos?

Uma possível resposta, de evidentes implicações teóricas, lida com o desconforto da comunidade internacional considerando a existência de um referencial valorativo, discursivamente convencionado, com o qual a comunidade internacional concebe a atuação do CSNU. A partir do descortinamento deste referencial é possível avançar na compreensão sobre as implicações contidas na construção discursiva feita pelo Conselho diante do episódio do genocídio de 1994. A hipótese lançada, destarte, é a de que o aparente silêncio do Conselho de Segurança, neste episódio, seria considerado injustificável em referência a uma situação com respeito à qual a comunidade internacional esperava que houvesse ocorrido manifestação formal ou mesmo ação. Como isso não se deu, ou deu-se apenas de modo insatisfatório, haveria gravemente falhado a efetiva proteção internacional dos direitos humanos em hipótese de violação maciça e grave, a saber, sob a forma de genocídio.

O direcionamento do olhar para a existência deste campo referencial de cultura e idéias, tal como exposto, demanda a adoção de um marco teórico que (a) reconheça a existência deste campo de referência como significativo, e (b) ofereça ferramentas que permitam identificar estes parâmetros de referência para análise do problema levantado. Para este trabalho optou-se, pois, pela adoção do construtivismo social como referencial teórico, especificamente na linha advogada pelos denominados “construtivistas lingüistas”, em especial Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil.

O construtivismo social consiste em um paradigma que abriga uma gama abrangente e heterogênea de autores, com perspectivas analíticas não raro divergentes, reunidos em torno de alguns enunciados comuns cujo núcleo reside na percepção da existência – e importância – da

“irredutível dimensão intersubjetiva da ação humana”, ou, “em resumo, da consciência humana e seu papel na vida internacional” (RUGGIE, 1998, p.857)[1]. Seguindo a sistematização explicativa proposta por Emanuel Adler (1999), seria possível separar este núcleo em quatro elementos, que, considerados em conjunto, conformariam uma perspectiva comum aos construtivistas sociais: (i) o mundo social é composto por compreensões intersubjetivas, conhecimentos subjetivos e objetos materiais – ou seja, a realidade é simultaneamente material e ideacional; (ii) o modo como os fatos sociais são compreendidos depende da consciência humana e do modo como a linguagem os representa; (iii) ainda que os seres humanos sejam dotados de conhecimentos e percepções individuais, estes são vivenciados no contexto, e com referência, a sentidos intersubjetivos coletivamente compartilhados; (iv) a realidade é construída por meio da constituição permanente e mútua entre os agentes e as estruturas.

No que tange ao viés epistemológico, o campo de convergência entre os autores construtivistas é mais reduzido, embora seja possível ainda identificá-lo. À exceção dos vinculados a perspectivas mais radicais, os construtivistas compartilham a compreensão de que a interpretação constitui elemento indissociável das análises de ciências sociais (ADLER, 1999), ou seja, de que o conhecimento não é algo dado, passível de tradução objetiva, mas produto da interpretação humana. Os construtivistas lingüistas modernos, como Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil, singularizam-se dos demais ao avançar de maneira específica a partir deste enunciado fundamental. Tais autores rejeitam a interpretação positivista da causalidade para explicação dos acontecimentos sociais; em lugar dela, concentram-se em interpretar os consensos comunicativos e as regras sociais que tornam inteligíveis os acontecimentos internacionais, e compreender como as variações destes consensos e regras reconstroem identidades e papéis dos atores políticos, e as estruturas da sociedade internacional.

A perspectiva apresentada pelos construtivistas lingüistas fornece, assim, uma concepção do ambiente internacional com referência à qual os acontecimentos são desvelados para permitir enxergar os sentidos intersubjetivos que, constituindo reciprocamente agentes e estruturas, auferem significação a estes próprios acontecimentos. Para interpretar estes acontecimentos, tais autores oferecem-nos ferramentas analíticas de reconhecimento e classificação dos parâmetros axiológicos consensuados socialmente, de identificação das funções desempenhadas pela eleição

[1] Os dois enunciados destacados foram traduzidos livremente para o português. No original, em inglês: “social constructivism rests on an irreducibly intersubjective dimension of human action”, e “in short, constructivism is about human consciousness and its role in international life”, respectivamente.

destes valores, e de avaliação de suas implicações no nível da dinâmica política na esfera internacional. Por estas razões, o construtivismo social consiste em viés teórico pertinente com o propósito lançado neste trabalho, qual seja o de interpretar como o Conselho de Segurança, por meio de suas decisões, representou seu papel e responsabilidades diante do genocídio em Ruanda, e qual a distância entre este papel e os valores reconhecidos internacionalmente como direitos humanos.

2.3. Sociedade internacional e processo de co-constituição entre agentes e estruturas

Uma das imagens para representação dos processos envolvidos nas relações internacionais nos é oferecida pelo conceito de "sociedade internacional", tal como apresentado pelo construtivismo social dos denominados "construtivistas lingüistas".

A caracterização como sociedade denota e eleva a um lugar de centralidade as interações sociais para a definição das dinâmicas internacionais. Através do ângulo de visão do ambiente internacional descrito a partir do conceito de sociedade, as relações internacionais são entrevistas desde o feixe das relações tecidas entre os atores políticos, do processo de constituição, compartilhamento e troca de valores inscritos em tais relações, e da relevância destes vínculos como variáveis explicativas dos comportamentos dos atores políticos. O conceito de sociedade internacional, portanto, lança luz sobre o caráter fundamental das interações sociais para a formação e operacionalidade das categorias de referência por meio das quais atores e estruturas se apresentam e agem no ambiente internacional.

Na medida em que condensa atenção sobre o tema das percepções compartilhadas entre os atores, elevando-a a variável analítica dos acontecimentos internacionais (RUGGIE & KRATOCHWIL, 1986, p. 764), esta concepção de sociedade internacional é incompatível com as representações das relações internacionais que descrevam os atores em termos de unidades cuja conduta deva ser analisada como o resultado da força propulsora de interesses dados em certas circunstâncias históricas. Da mesma forma, tal conceito não é convergente com linhas de análise segundo as quais as condutas dos atores internacionais possam ser explicadas em termos de leis rígidas de ação e reação. A adoção do conceito de sociedade esposado supõe a vinculação a um

marco epistemológico que leve em consideração a dinâmica comunicativa dos atores e suas conseqüências em termos de acontecimentos políticos na esfera internacional.

Decorre da ênfase colocada no aspecto da sociabilidade, e nas categorias operativas por ela construídas, que a sociedade internacional seja caracterizada como uma sociedade heterônoma (ONUF, 1998, p. 77). Esta expressão indica o aspecto contingente da convivência dos atores políticos em sociedade – embora estes atores sejam autônomos para agir de acordo com suas preferências, suas ações e os resultados delas são sujeitos às contingências e imprevisões impostas pela própria sociabilidade.

A heteronomia representa uma qualificação alternativa à anarquia. Na tradição disciplinar das Relações Internacionais, a caracterização da esfera internacional como uma sociedade remete às reflexões realizadas por autores da "Escola Inglesa", que desenvolveram e precisaram o conceito, construindo interpretações sobre processos internacionais em torno da existência desta categoria de base. Para estes autores - em especial seus fundadores, Martin Wight e Hedley Bull -, o conceito de sociedade internacional sinaliza que os assuntos internacionais contêm, lado a lado, dinâmicas de cooperação e de conflito, e que, portanto, a análise dos acontecimentos internacionais deve considerar, para além dos cálculos de poder dos atores políticos – que conformariam um sistema internacional -, a existência de um conjunto de relacionamentos orientados por objetivos comuns - uma sociedade internacional -, cuja maior representação seria a existência do direito internacional (WIGHT, 2002, pp. 98-101). No centro deste conceito de sociedade, portanto, repousaria a anarquia – ausência de uma autoridade política centralizada -, que qualificaria esta sociedade como uma "sociedade anárquica" (BULL, 2002, p. 57), isto é, caracterizada pelas contingências, no nível dos conflitos, possibilitadas pela ausência de um governo comum.

A anarquia, desde a particular linha de reflexão da Escola Inglesa, é tomada como um dado inextricável da sociedade internacional, a um só tempo limite último e elemento caracterizador das dinâmicas sociais. Sua existência, entretanto, não significa a barbárie – ela enseja uma ordem, mas esta ordem é precária e imperfeita, porque organizada em torno do equilíbrio, variável historicamente, entre cálculos de poder e compartilhamento de valores – "o elemento da sociedade internacional é real, mas os elementos do estado de guerra e das lealdades e divisões transnacionais são também reais, e é irreal reificar o primeiro elemento, ou vê-lo como se anulasse o segundo e o terceiro" (BULL, 2002, p.63).

A perspectiva advogada pelos autores da Escola Inglesa mencionados cinde valores e disputas de poder em dois campos separados, organizados em torno do conceito de "anarquia" – há objetivos comuns perseguidos pelos atores internacionais, mas estes são limitados pelo fato estabelecido da busca pela maximização do poder, particularmente tributária da condição anárquica. Para os fins desta dissertação, busca-se compreender como as percepções de poder, entre outras, são informadas e transformadas através dos valores e das regras sociais construídas pelas interações sociais, ensejando a permanente reconstrução destas regras e valores.

Nossa perspectiva propugna não apenas mitigar esta cisão, e sim, mais precisamente, desconstituí-la, com conseqüente fusão dos dois campos. As decisões tomadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, para os fins deste trabalho, são analisadas para a compreensão sobre o modo como representam, reconstruindo, seu papel diante de violações de direitos humanos dentro de fronteiras nacionais. Neste aspecto, a referência fundamental não é a de oposição entre o poder e os conteúdos ideacionais: interpreta-se que os interesses são constituídos historicamente, conformam valores que alçam a esfera internacional, e sujeitam-se às contingências estabelecidas pelas interações entre atores[2].

De acordo com este enunciado de fundo, a anarquia não se constitui em dado das relações internacionais, mas em construção axiológica variável de conformidade com o modo como os atores a interpretam e com as estruturas que a organizam. Por esta razão, adota-se, para esta dissertação, o conceito de heteronomia, que indica que "a anarquia não passa de uma construção social, fruto de regras, e que pode ser mudada e transformada em processos de interação entre agentes e estrutura" (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 172). Conforme Onuf (1998, p. 77),

> if anarchy is a condition of rule unrelated to any agent's intentions, then international relations is no anarchy. We need another term to indicate the form of rule in which agents intend that they be ruled by what seem to be unintended consequences of exercising their rights. *Heteronomy* is a better term. Autonomous agents act freely, while heteronomous agents cannot act freely. Both terms refer to agents, not society. From a constructivist perspective, however, agents are always autonomous, but their autonomy is always limited by

[2] Nesta linha, é tanto pertinente quanto esclarecedor o argumento de Estevão Martins, para quem "a satisfação de interesses (privados ou públicos) é um fim, para cuja consecução se estipula uma sequência argumentativa para sustentar o agir e a motivação para ele. Admite-se, por conseguinte, que interesses não se opõem a idéias, antes, são parte de um conjunto a que se chama de idéias. Dessa forma, a racionalidade dos meios para a obtenção de fins não é uma mera questão instrumental, reduzida à otimização do egoísmo, o que não passaria de uma simplificação da realidade e não significaria em sua explicação" (MARTINS, 2007, p. 10).

> the (limited) autonomy of other agents. The exercise of autonomy makes heteronomy a social condition, which agents accept as an apparently unintended consequence of their individual, autonomous choices.

Esta visão de sociedade internacional inscreve-se numa perspectiva construtivista das relações internacionais, segundo a qual a organização da sociedade não é um dado estático sobre o qual os atores interagem, nem um arcabouço estrutural estritamente contingente da ação dos atores, mas o resultado de um processo dinâmico e permanente de construção envolvendo os atores e as estruturas sociais. Segundo tal visão, ao estabelecer relações mútuas e com as estruturas que compõem a sociedade, os atores não só transformam continuamente estas estruturas, como alteram os próprios papéis que desempenham. Para o construtivismo, "é a interação entre os atores, isto e, os processos de comunicação entre os agentes, que constrói os interesses e as preferências destes agentes. (...) Agentes e estrutura são co-constitutivos uns dos outros, e nenhum precede o outro nem no tempo, nem na capacidade de influenciar o outro" (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p.166). Desde este viés, as relações internacionais constituem um feixe de interações sociais por meio das quais os atores e as estruturas que compõem a sociedade internacional transformam-se mutuamente, de maneira contínua. Trata-se de um processo de *co-constituição* – dirigido no sentido dos atores e estruturas, e vice-versa -, no qual as interações sociais detêm papel elementar.

Trata-se, portanto, de antítese da definição segundo a qual as identidades e os interesses dos atores são dados, e os acontecimentos internacionais resultam da movimentação destes atores no interior de uma estrutura determinada por leis rígidas. Como nos explica Vandulka Kubálková (1998, p. 23),

> Many constructivists reject the notion of seeing the social world as positivists do – as a world of reified relations, that is to say, abstract concepts and relations made into concrete objects, and natural laws of behavior waiting to be discovered. Instead, constructivism attaches great significance to processes that are likely to affect each other in contingent and unexpected ways.

Avançando neste enunciado-base, é possível asseverar ainda que inexiste antecedência ontológica entre atores e estruturas, isto é, que não é possível afirmar que um precede a um ou outro, ou que tem um poder de constrangimento inevitável sobre o outro, mas, sim, que eles se constituem reciprocamente, que as estruturas são também resultado da ação dos agentes sobre elas, e vice-versa (NOGUEIRA&MESSARI, 2005, p. 166). "Actors not only reproduce normative structures, they also change them by their very practice, as underlying conditions change, as new claimants make their presence felt" (KRATOCHWILL&RUGGIE, p. 771).

2.4. Regras, regimes internacionais e o conceito de "agente"

No horizonte da sociedade internacional concebida como resultado dos processos de interação entre agentes/agentes e estruturas, a linguagem representa uma forma de construção do mundo, e não mera imagem especular dele (FREDERKING, 2002, p. 05). Ao participar de processos comunicativos, os atores não apenas descrevem o mundo, "encaixando" os conceitos nos objetos de existência material, mas recriam ativa e dinamicamente as categorias de representação da realidade (KRATOCHWIL, 1989, p. 05). Nesta perspectiva, agir e comunicar não devem ser considerados entidades essencialmente diferentes.

Com base nesta premissa básica, Nicholas Onuf propõe que as interações sociais e os processos comunicativos que elas enfeixam, por meio das quais os atores e as estruturas se co-constituem, organizam-se com a mediação de regras sociais posicionadas precisamente entre *(i.e,* no meio de*)* agentes e estruturas (ONUF, 1998, p. 59). Regras, nesta acepção, consistem em estatutos, sejam formais ou informais, jurídicos ou não, que informam um tipo específico de conduta-padrão a ser seguido – e como - em situações típicas (ONUF, 1998, p. 59).

As regras são consideradas centrais para as interações porque enunciam e constituem os sentidos compartilhados, determinam condutas e distribuem papéis, agindo exatamente como o elo das relações sociais entre os sujeitos, e das relações entre eles e o universo que os cerca. As regras sociais fornecem aos atores os critérios de escolha para que eles ajam em sociedade; são elas, assim, que possibilitam o processo de co-constituição entre agentes e estruturas, o qual define ontologicamente a realidade desde a perspectiva construtivista (ONUF, 1994, p. 07):

> The constitution of people and societies is a continuous process. Rules are central to this process because they define agents in terms of structures and structures in terms of agents, but never definitively. As rules change in number, kind, relation and content, they constantly redefine agents and structures, *always in terms of each other*. (grifos da autora)

Os valores sociais, o que os atores são uns em relação aos outros, e o que são em relação às estruturas – em síntese, a organização social, ela própria – dependem diretamente das regras sociais, que constituem os parâmetros para estas relações. Isto importa dizer que, ao agir no mundo, portamo-nos como se estivéssemos sempre nos pronunciando em relação a regras sociais, formais ou informais, jurídicas ou não – em outros termos, a parâmetros de comportamento convencionados. O dizer ou o silenciar sobre algo, o agir, são, em si, atos em relação a regras – eles podem negar, reforçar e/ou recriar o conteúdo destas regras, em maior ou menor medida. Qualquer que seja a função que desempenhem, eles necessariamente invocam critérios normativos (ainda que para negá-los) que dão sentido ao que é comunicado e à ação no contexto social singular. De acordo com o modelo de Onuf, ao relacionarmo-nos com as regras, realizamos "práticas"; por meio das práticas, reconstruímos permanentemente as relações sociais:

> All the ways in which people deal with rules – whether we follow the rules or break them, whether we make rules, change them, or get rid of them – be called practices. (ONUF, 1998, p. 59)
>
> By making, following and talking about rules people constitute the multiple structures of society; through such rules societies constitute people as agents. (ONUF, 1994, p. 06)

Se é acertado afirmar, por um lado, que do ponto de vista desta particular formulação construtivista as interações sociais são mediadas por regras, por outro é incorreto concluir que todos os atores são atores ativos para agir em todas e quaisquer situações: eles só o são na medida

em que haja regras que lhes facultem esta participação social. A existência de tais regras qualifica o ator como *agente* – isto é, sujeito -para participar de determinada situação social (ONUF, 1994, p. 7):

> (...) among much else, rules tells us who the active participants in a society are. Constructivists call these participants *agents*. People are agents, but only to the extent that society, through its rules, makes it possible for us to participate in the many situations for which there are rules. No one is an agent for all situations. (...) Agency is a social condition."

Assim, o conceito de agente, no marco do construtivismo "onufiano", é o eixo que articula ativamente a questão do ator, da norma e da prática social numa perspectiva dinâmica e relacional.

As regras internacionais possuem dinamicidade e arranjo sistêmico – elas não ficam "soltas" ou avulsas na sociedade, mas são internalizadas, organizam-se e são mediadas por outras regras congêneres, dando origem a regimes internacionais. Na definição consagrada, elaborada por Stephen Krasner (KRASNER, 1982, p. 186), "regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations."

Nicholas Onuf parte da definição básica de Krasner, oferecendo-lhe novos contornos. As adaptações de Onuf sugerem especial significado aos regimes dentro das relações entre os atores políticos. De acordo com autor, regimes internacionais constituem o conjunto de regras sociais internacionais – de maior ou menor grau de formalidade; de maior ou menor grau de especificidade – que desempenham o papel não apenas de regular, mas essencialmente de "desenhar" as áreas específicas das relações internacionais (destas, em particular; das relações sociais, em termos mais abrangentes) (ONUF, 1989, p. 145). É o processo de criação e sistematização de regras sociais análogas em determinado tema o que tece este campo como um específico "quadro de referência", ou um domínio temático singular, com contornos determinados, na seara das relações internacionais. A sociedade internacional, observada por esta lente, seria um amplo regime, formado por vários sub-regimes menores – como o regime sobre direitos humanos - em permanente modificação (ONUF, 1994, p.9):

> Societies are congeries of regimes. The same may be said of international relations. Obviously regimes stand in complex relation to each other, those relation themselves constituting regimes. Society is thus a general and inclusive regime, giving any observer a frame of reference. International society is nothing more than an inclusive regime, within which are nested all international regimes, themselves constituted from the relations of states and other well-bounded regimes.

A concepção segundo a qual a esfera internacional é socialmente construída, articulada com a definição de agente como condição dependente das regras, permite-nos formar, neste ponto, uma imagem panorâmica das relações internacionais desde a ótica do construtivismo social de viés "onufiano". Esta imagem poderia ser descrita como a de uma rede de interações sociais, envolvendo tanto elementos materiais quanto ideacionais, que coloca em contato atores, mutuamente, e atores e estruturas. Os atores não estabelecem contato com todos os outros atores e com todos os pontos das estruturas; quando o fazem, atuam na condição de agentes para estas interações. Articulados, agentes, regras e estruturas formam um todo em movimento, em permanente reconstrução, com alternância de capacidades de agência, com transformação da eficácia e do conteúdo das regras mediadoras, e com alterações das características das estruturas sociais. Este todo dinâmico, a um só tempo material e ideacional, compõe a sociedade internacional.

Desta concepção social das relações sociais decorre um enunciado metodológico fundamental: o de que a compreensão de uma certa prática social encontra na identificação da norma implícita ou explicitamente invocada para sua realização chave interpretativa privilegiada para análise dos acontecimentos sociais - "*to explain an act is to specify the rule the agent is following.* We thus explain world politics by enumerating the rules of world politics" (FREDERKING, 2002, P. 05). Em termos de investigação científica, presume-se como passo inicial de uma pesquisa a identificação da norma que sustenta a prática do ator ou acontecimento analisado: "*the practical solution is to start with rules and show how rules make agents and institutions what they are in relation to each other. Then we can show how rules make rule, and being ruled, a universal experience*" (ONUF, 1998, p. 63).

2.5. Uma tipologia das regras

Em comum, as regras compartilham a definição de enunciados prescritivos de condutas, ou seja, elas descrevem categorias de ação e indicam aos atores a que se dirigem qual espécie de comportamento deve ser adotado em certas situações-padrão (ONUF, 1994, p. 10). Qualificam-se, ainda, por serem a um só tempo constitutivas e reguladoras das relações sociais (ainda que a intensidade de uma ou outra característica varie de uma para outra norma), ou seja: elas não apenas disciplinam os comportamentos dos atores em sociedade, mas fixam os conceitos, os padrões, elegem quais os comportamentos a serem adotados, e definem os valores e as categorias de inteligibilidade do mundo num dado momento histórico. Além de reger, as regras constituem, constroem a realidade.

Embora assemelhadas no compartilhamento destas duas características essenciais, é possível reconhecer a existência de diferentes categorias de regras sociais. De acordo com a tipologia proposta por Nicholas Onuf, as regras podem ser classificadas em grupos conforme os seguintes critérios: 1. quanto ao que *são*; 2. quanto à *função* que desempenham.

No que respeita ao primeiro critério, as regras sociais variam em grau de generalidade e de formalidade.

De início, as regras podem conter enunciados mais ou menos específicos, ao longo de um *continuum* que se estende do tipo ideal de máxima generalidade ao tipo ideal de máxima especificidade. A prescrição "todos os homens são iguais em direitos" é certamente mais abrangente e aberta do que o enunciado "todos os membros [da ONU] deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas", constante do artigo 2º, inciso quarto da Carta de São Francisco, em que pese ambas detenham a natureza de norma, e, portanto, eficácia prescritiva.

As regras sociais, ainda, podem ser mais ou menos formais, de acordo com o grau de procedimentalismo a que tenham sido sujeitas, e do aparato institucional de suporte de que sejam dotadas. Assim, o enunciado "reconheça-se o ser humano valor-fonte do direito internacional", corolário básico da estruturação do regime dos direitos humanos, não insculpido expressamente em qualquer instrumento jurídico de direito internacional, mas certamente reconhecido como

regra tácita de conduta pelos atores politicos, é de ser considerado norma com a mesma natureza prescritiva do enunciado "as partes contratantes confirmam que o genocídio, quer cometido em tempo de paz, quer em tempo de guerra, é um crime contra o Direito Internacional, que elas se comprometem a prevenir", que consiste no artigo primeiro da Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. Entretanto, a primeira goza de menor *status* formal do que a segunda, que é objeto de um instrumento jurídico sujeito a uma rígida série de procedimentos de institucionalização (assinatura, ratificação etc).

Quanto à função que exercem, as regras se diferenciam em três categorias. Uma vez que reconhece nos atos da fala (*speech acts,* no original em língua inglesa) – construções lingüísticas descritas como "the act of speaking in a form that gets someone to act" (ONUF, 1998, p. 56) – a unidade prescritiva básica de qualquer enunciado normativo, Onuf emprega a tipologia a eles aplicada para classificar as regras sociais. De acordo com o autor, são três – e somente três – as funções desempenhadas pelos *speech acts;* por conseguinte, são três, e apenas três, as funções desempenhadas pelas regras sociais. Assim, quanto à funcionalidade, as regras podem ser agrupadas em: a. regras de instrução; b. regras diretivas; c.regras de compromisso[3].

> The act of speaking in a form that gets someone to act is commonly called a speech act. The form that a speech act must have will be clear from the following examples: (1) you assert that duck season has begun (you might actually say, 'Duck season has begun!'). (2) She demands that we all go duck hunting (she might actually say, "Let's go duck hunting!). (3) I promise to roast duck for dinnser (I might actually say, 'I'll cook!'). The generic form of a speech acts is: I (you, etc) hereby assert (demand, promise) to anyone hearing me that some state of affairs exist or can be achieved. The three examples suggest that speech acts fall into three categories, here called *assertive speech acts, directive speech acts, and comissive speech acts.* (ONUF, 1998, p. 66) (grifos da autora)

> *Rules in the form of assertive speech acts inform agents about the world – the way things are, the way it works* – and inform them what consequences should follow from it if they disregard this information. *The information contained in such rules may be stated in very general terms, in which case we might call it a principle.* The principle of sovereignty is a conspicuous example.
>
> (…)*In the other spectrum of possibilities, rules in the form of directive speech acts may be stated in very specific terms. (…) Directive speech*

[3] Tradução livre. No original, em inglês, *instruction rules*, *directive rules* e *commitment rules*.

> *acts are recognizable as imperatives.* If the speaker says that you must do something, the speaker wants you to believe that you should do it. Rules in the form of directive speech acts, *directive rules*, are emphatically normative.
>
> (…) *Comissive speech acts involve promises***.** Speakers make promises that hearers accept. (…) Once these webs of promises become sufficiently generalized in their own terms, they become *commitment rules.* Agents are most likely to recognize these rules in their effects. *These effects are the rights and duties that agents know they posses with respect to other agents***.** (ONUF, 1998, ps. 67-68) (grifos da autora)

Em outras palavras, as regras realizam três operações: elas dizem o que as coisas são (*instruction-rules*), apresentando os valores, os sentidos, as categorias de inteligibilidade, as percepções culturais intersubjetivas num momento histórico preciso; elas determinam a realização de condutas diante de certas situações-padrão; elas criam direitos e deveres para os agentes. Quaisquer que sejam as tarefas que desempenhem, note-se, estas regras não apenas regulam as relações sociais, porque elas sempre são constitutivas da sociedade – elas constituem a sociedade tal como ela é.

É fundamental notar que a eficácia de uma norma não depende necessariamente da tipologia funcional em que se enquadra, nem do grau de formalidade ou generalidade de que é dotada. A eficácia de um enunciado normativo depende do modo como os atores da sociedade respondem a ele.

Por fim, quanto à recepção das prescrições pelos atores sociais, note-se a existência de uma categoria de ato da fala que se posiciona a meio-caminho de tornar-se norma, mas que não se enquadra exatamente na definição deste conceito. Trata-se da categoria denominada como "convenção", assim descrita por Nicholas Onuf (ONUF, 1998, p. 67):

> Constantly repeated, the same old speech acts turn into *convention* as everyone comes to believe that the words themselves, and not the speakers mouthing them, are responsible for what happens. (…) Conventions come close to being rules. Recall that rules tell agents what they should do. A convention reminds agents what they have always done. (…) As agents begin to realize that they should act as they always have, and not just because they always have acted that way, convention gains strength as a rule.

O reconhecimento da existência das convenções é significativa. Ao projetar o olhar do observador na direção da recorrência de determinadas práticas sociais, ele permite interpretar a recorrência dos costumes em termos de tentativas de institucionalização normativa e constituição de valores e condutas na sociedade internacional.

2.6. A internacionalização dos direitos humanos

O processo de formação social de valores representado pela internacionalização dos direitos humanos, a partir de meados do século XX, é de elementar relevância para os propósitos desta dissertação. Em grande medida, a paulatina internacionalização dos direitos humanos materializa, no aspecto que lhe é singular, a constituição, na sociedade internacional, de um marco axiológico estruturado em torno da condução do ser humano a valor-fonte do direito internacional. Acompanhando a sistematização proposta por Estevão Chaves de Rezende Martins (2007, p. 10), reconhecem-se dois níveis nos quais se dá a institucionalização deste marco de referência ideacional:

> A primeira forma é a consuetudinária. A segunda é a jurídica. Ambas são, de um lado, subjetivas – na medida em que não se poderia ter indício algum delas se não fossem concretamente praticadas e/ou defendidas pelos agentes -, e, de outro, políticas.
>
> A tradição pessoal e social, por sua transmissão no tempo, assegura o "meio ambiente cultural" em que os comportamentos correspondem a representações ideais com força normativa – seja por convencionamento e adesão, seja por coação e sanção.
>
> (...) A versão "jurídica" da norma pessoal ou social de comportamento cristaliza, sob a forma de legislação positiva, a forma de conduta admissível na comunidade. O ordenamento jurídico regula o padrão de comportamento médio a ser observado. Nesse sentido, todo agente atua em um espaço social e político envolto em uma cultura que contém a norma positiva como referência tradicional do grupo.

Assim, a internacionalização dos direitos humanos é compreendida como a institucionalização de novas regras sociais, jurídicas e não-jurídicas, orientadoras do comportamento dos atores políticos internacionais, em cujo núcleo reside o princípio da

dignidade da pessoa humana. A gênese histórica deste processo, suas expressões em termos de instrumentos jurídicos e instituições de proteção, e seu marco axiológico elementar perfazem um núcleo explicativo no qual residem elementos para a compreensão tanto do alcance dos valores convencionados pela sociedade internacional como "direitos fundamentais", como da relação entre estes valores e o mecanismo institucional para sua proteção, em especial aquele representado pelas Nações Unidas.

Por definição, a internacionalização dos direitos humanos consiste no processo de construção de um conjunto de regras sociais, reconhecidas pelos atores políticos internacionais, de proteção e promoção da dignidade da pessoa humana (TRINDADE, 2006, p. 91). Sua constituição inscreve-se como parte de uma iniciativa de afirmação que se dá no campo dos valores (LAFER, 2003, pp. 74-79), fruto de um movimento internacional que condensou percepções valorativas de três ordens: (a) psicologicamente, sobre a impossibilidade de os seres humanos fecharem os olhos para o sofrimento de seus iguais; (b) moralmente, sobre a violação de um estatuto moral comum; (c) no campo da política internacional, sobre a necessidade de estruturação de um aparato institucional segundo o qual as relações entre atores político devem ser pautadas pela proteção contra violações à dignidade dos indivíduos (HENKIN, 1996, p. 16).

O processo de internacionalização atravessou dois momentos. No primeiro, houve a inclusão dos direitos humanos em praticamente todas as Constituições Nacionais. No segundo, passou a constituir-se em documentos e instituições internacionais, tais como a Convenção do Genocídio, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Carta e de São Francisco e a Organização das Nações Unidas. (HENKIN 1996, p. 16)

Outrora confinados às Cartas Constitucionais dos Estados, e de maneira muito incipiente elevados à dimensão internacional (especialmente por obra do estabelecimento do direito humanitário, em fins do século XIX, bem como da constituição da Organização Internacional do Trabalho, princípios do século XX), os direitos humanos doravante passam a constar, de maneira crescente e pervasiva, dos instrumentos jurídicos internacionais e dos documentos-base que regulam a atividades de organizações internacionais. Antônio Augusto Cançado Trindade (2003, p.110) ilustra o processo de construção do direito internacional dos direitos humanos de modo esclarecedor ao opô-lo ao direito internacional tradicional:

> O direito internacional tradicional, vigente no início do século, marcava-se pelo voluntarismo estatal ilimitado, que se refletia na permissividade do recurso à

> guerra, da celebração de tratados desiguais, da diplomacia secreta, da manutenção de colônias e protetorados e de zonas de influência. Contra esta ordem oligárquica e injusta se insurgiram princípios como os da proibição do uso da força e da guerra de agressão (e do não-reconhecimento de situações por estas geradas), da igualdade jurídica dos Estados, da solução pacífica das controvérsias internacionais. Deu-se, ademais, início ao combate às desigualdades (com a abolição das capitulações, o estabelecimento do sistema de proteção de minorias sob a Liga das Nações,e as primeiras convenções internacionais do trabalho da OIT).
> Em meados do século, reconheceu-se a necessidade de reconstrução do direito internacional com atenção aos direitos do ser humano, do que deu eloqüente testemunho a adoção da Declaração Universal de 1948, seguida, ao longo de cinco décadas, por mais de 70 tratados de proteção vigentes nos planos global e regional.(...) O direito internacional passou a experimentar, no segundo meado deste século, uma extraordinária expansão, fomentada em grande parte pela atuação das Nações Unidas e agências especializadas, ademais das organizações regionais, estendida também ao domínio econômico e social, a par do comércio internacional.

A internacionalização dos direitos humanos, caracterizada por esta afirmação de uma certa consciência jurídica universal (TRINDADE, 2003, p. 27), lança raízes numa trajetória histórica de longa duração[4]. A gênese histórica do processo de afirmação dos direitos humanos na sociedade internacional, assim, pode ser reconhecida em diversos movimentos que ao longo do tempo cristalizaram, cada qual ao seu modo, o princípio da dignidade do ser humano como valor de referência para as relações sociais. O cristianismo, na medida em que erigiu o ser humano ao apogeu máximo da criação, reivindicando para cada vida um lugar de sacralidade e uma possibilidade de salvação no Cristo; o paradigma do direito natural laicizado, que buscou estruturar a ordem jurídica em torno do princípio da razão humana em lugar do critério do *status* social; e as lutas nacionais de afirmação dos direitos civis e políticos, que encontram nas declarações da Virgínia, em 1776, e Francesa, em 1789, marcos certamente emblemáticos e amplamente conhecidos, são alguns exemplos que ilustram as diferente faces deste processo afirmativo ao longo do tempo (LAFER, 2003, ps. 118-127).

Um dos elementos fundamentais para a condução do processo de afirmação dos direitos fundamentais à esfera da sociedade internacional, projetando a internacionalização destes direitos, é identificado na ruptura traumática gerada pelo totalitarismo, tanto quanto por uma de suas máculas mais traumáticas, qual seja o holocausto (LAFER, 2006, p. 118). Empregando a

[4] Com Bobbio, esta dissertação compartilha a natureza histórica dos direitos humanos – "A Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX" (BOBBIO, 2004, p. 53).

célebre e precisa expressão cunhada por Hannah Arendt, é possível reconhecer no ineditismo do fenômeno político do totalitarismo, tanto quanto em uma de suas expressões paroxísticas – o genocídio do povo judeu - a indução de um processo de *ruptura nas categorias tradicionais que uniam o passado ao futuro,* ou seja, de percepção da falência dos conceitos até então empregados para organizar tanto o pensamento quanto a política, e a necessidade de construção de novas categorias para doravante estruturá-los. Nas palavras de Hannah Arendt (ARENDT, 2005, ps. 53-54):

> (...) nem as conseqüências no século XX nem a rebelião no século XIX contra a tradição provocaram efetivamente a quebra em nossa história. Esta brotou do caos de perplexidades de massa no palco político e de opiniões de massa na esfera espiritual que os movimentos totalitários, através do terror e da ideologia, cristalizaram em uma nova forma de governo e dominação. *A dominação totalitária como um fato estabelecido, que, em seu ineditismo, não pode ser compreendida mediante as categorias usuais do pensamento, e cujos 'crimes' não podem ser julgados por padrões morais tradicionais ou punidos dentro do quadro de referência legal de nossa civilização, quebrou a continuidade da História Ocidental.* A ruptura em nossa tradição é agora um fato acabado. Não é o resultado da escolha deliberada de ninguém, nem sujeita a decisão ulterior. (grifos da autora)

O fenômeno totalitário, tanto quanto o genocídio do povo judeu ocorrido por obra do regime político nazista, são elementos geradores da percepção de que a proteção dos direitos humanos não caberia apenas ao domínio reservado do Estado, demandando controle internacional (LAFER, 1999, pp. 153-154). Até então, esta proteção dos direitos humanos vinha sendo diretamente associada ao aparato de proteção jurídica doméstica: ao Estado, fundamentalmente, estava cometida a tarefa de reconhecimento e proteção dos direitos humanos dos seus nacionais, através do ordenamento jurídico pátrio e das declarações nacionais de direitos humanos. A apatridia, a questão das minorias e o holocausto, na gravidade paroxística que historicamente representaram, tanto quanto a constatação acerca do protagonismo dos Estados-nação como perpetradores de crimes contra os seres humanos (o caso do Estado alemão, à época do nazismo, é emblemático), assinalaram desrespeito ao princípio kantiano da hospitalidade universal, e antepuseram diante da comunidade internacional a tarefa de construção de uma esfera política transcendente dos Estados para a efetiva garantia dos direitos fundamentais. Constituiu-se

naquele momento, portanto, a percepção de que, sem a "colagem" dos direitos humanos a um aparato político capaz de protegê-los, tais direitos não passariam de uma enunciação ineficaz de princípios (ARENDT, 1985, p. 293-296):

> The Rights of Man, supposedly inalienable, proved to be unenforceable – even in countries whose constitutions were based upon them – whenever people appeared to be no longer citizens of any sovereign state. To this fact, disturbing in itself, one must add the confusion created by the many recent attempts to frame a new bill of human rights, which demonstrated that no one seems able to define with any assurance what these general human rights, as distinguished from the rights of citizens, really are.
>
> (…) We became aware of the existence of a right to have rights (and that means to live in a framework where one is judged by one's actions and opinions) and a right to belong to some kind of organized community only when millions of people emerged who have lost and could not regain these rights because of the new global political situation.

O processo de internacionalização, deste ângulo, consistiu na construção desta tutela universal, homologadora do ponto de vista da humanidade, do essencial e elementar "direito a ter direitos" a que faz referência Hannah Arendt (LAFER, 1994, p. XXIV).

Em síntese, o final da segunda guerra mundial demarca a constituição de um campo simbólico no qual a representação dos direitos do homem como o núcleo por excelência das relações internacionais está inscrita num lugar de centralidade, isto é, é reconhecido pelos atores políticos como um tema relevante, um elemento-chave nas relações que mantêm entre si. Afirmar isto não significa, por óbvio, que os direitos humanos passaram a ser necessariamente respeitados; sobretudo, significa que os direitos humanos passaram a ser um objeto de tutela a ser levado em conta nas relações entre os atores internacionais (ainda que para negá-los; essa negação, todavia, passou a ter de ser feita a partir de cálculos baseados na sua existência e importância). Com o emprego das categorias normativas propostas por Nicholas Onuf, poder-se-ia enunciar que a norma do ser humano como valor fonte do direito internacional passou a ser constitutiva da sociedade internacional a partir da segunda metade do século XX, tornando-se uma norma principiológica, do tipo *instruction-rule*, de natureza genérica e caráter abrangente, conformada como um bem *per se* nas relações internacionais desde aquele momento.

2.7. Considerações finais

A interpretação sobre o modo como o Conselho de Segurança das Nações comportou-se diante do genocídio que ocorreu dentro das fronteiras de Ruanda será baseada no exame dos documentos oficiais, emitidos pelo CSNU, por meio dos quais este órgão da ONU ofereceu qualificações a respeito do episódio e assumiu específicas formas de responsabilidade para si com vistas a enfrentá-lo. As decisões tomadas pelo CSNU realizaram-se em interface direta com um conjunto de regras e valores, compartilhados pelos atores políticos internacionais, que constituem o arcabouço internacional de proteção dos direitos da pessoa humana, historicamente constituído. Ao definir, por meio das decisões insculpidas nestes documentos oficiais, seu papel diante da ocorrência de graves violações de direitos humanos dentro das fronteiras de um Estado-nação soberano – Ruanda -, o Conselho definiu, para este caso particular, sua identidade de agente com relação a este mencionado campo referencial de valores.

Representando discursivamente o genocídio, e tomando decisões relativas a ele, o Conselho de Segurança não só promove a reconstrução de sua identidade como ator político, como propõe a constituição de novas percepções sobre a operacionalidade da proteção internacional dos direitos humanos, em particular nas hipóteses de configuração de genocídio. Em outros termos, pode-se afirmar que, definindo discursivamente seus modos de ação diante do evento em Ruanda, o CSNU reinterpreta e constitui internacionalmente regras sociais - horizontes de sentido – orientadores de sua conduta na sociedade internacional. Assim, coloca em marcha o permanente processo de construção social que caracteriza, desde o ângulo construtivista, esta mesma sociedade.

As categorias apresentadas nesta fase primeira – regras sociais e sua tipologia, o conceito de “agente” e o processo de internacionalização dos direitos humanos, entre outras – serão retomados no derradeiro capítulo do trabalho, ocasião em que a interpretação dos documentos oficiais das Nações Unidas será exposta sistematicamente. O segundo capítulo apresenta narrativa sobre o genocídio em Ruanda, em que são descritas as etapas que atravessou, desde o acirramento das tensões étnico-políticas, até seu desfecho, com a intervenção internacional e instituição de um regime político de transição. Esta narrativa é central para que a interpretação

das fontes seja analisada ao final, pois sinaliza, entre outros aspectos, os momentos a partir dos quais a ocorrência de graves violações de direitos humanos, tanto quanto a característica dessas violações como genocídio, passaram a ser reconhecidas internacionalmente. Os documentos oficiais da ONU dialogam com estes contextos particulares de reconhecimento, sendo, portanto, imprescindíveis conhecê-los detidamente.

CAPÍTULO 2

DO LADO DE CÁ: GENOCÍDIO EM RUANDA

Chegou um tempo em que não adianta morrer.
Chegou um tempo em que a vida é uma ordem.
A vida apenas, sem mistificação.

(Carlos Drummond de Andrade, *Os ombros suportam o mundo*)

3.1. Preliminar: o genocídio em Ruanda narrado em referência à visibilidade de suas etapas perante a sociedade internacional

A campanha de eliminação étnica que ocorreu dentro das fronteiras do Estado de Ruanda, em 1994, conduziu à reflexão um significativo corpo de pesquisadores em escala internacional. As investigações desde então conduzidas resultaram na construção de um profícuo e heterogêneo conjunto bibliográfico que versa sobre aspectos que se estendem da perscrutação das causas que conduziram ao genocídio à formulação de instrumentos jurídico-institucionais para promover a reconciliação pós-traumática entre vítimas e perpetradores na sociedade ruandesa[5].

Um dos assuntos que tem merecido atenção entre a comunidade de investigadores do tema do genocídio em Ruanda consiste na compreensão sobre o papel desempenhado pela comunidade internacional diante da campanha de extermínio, tanto em sua fase de planejamento quanto após sua deflagração (UVIN, 2001, p. 75). Na linha daqueles pesquisadores, este capítulo narra sinteticamente a conformação do genocídio contra a minoria *tutsi* de Ruanda. A narrativa

[5] O caráter heterogêneo da produção bibliográfica sobre o genocídio em Ruanda é perceptível para o pesquisador que se dedica ao tema, e é explicitamente indicado por Peter Uvin, em artigo no qual revisa a literatura sobre o assunto (UVIN, 2001). Os autores usualmente refenciados na bibliografia compreendem militantes de redes internacionais de *defesa dos* direitos humanos (principalmente Alison Des Forges), jornalistas (Philip Gourevitch e Jan Hatzfeld), cientistas políticos e acadêmicos vinculados à disiciplina de Relações Internacionais (Michael Barnett, Martha Finnemore, Peter Uvin, Alan Kuperman), antropólogos (Mahmood Mamdami) e mesmo, em caráter protagônico, o comandante da Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda – UNAMIR (Romeo Dallaire), entre outros.

enfatiza o período que se estende da instituição de uma operação de manutenção de paz das Nações Unidas em território ruandês (*United Nations Assistance Mission for Rwanda* – UNAMIR), cerca de seis meses antes da deflagração da estratégia de extermínio, até a intervenção de uma força multinacional autorizada pela ONU em meio à campanha extermínio, aproximadamente três meses após o início das atrocidades[6]. Seu objetivo, análogo ao perseguido no capítulo anterior, é o de oferecer ao leitor um *mapa* contendo uma interpretação sobre as condições nas quais a campanha de extermínio se assentou, bem como sobre a preparação, a realização e a cessação das atrocidades. Em respeito à linha temática deste trabalho, explicitada no parágrafo anterior, a narrativa é referenciada preferencialmente aos acontecimentos nos quais o recrudescimento das relações inter-étnicas em Ruanda conformou contextos de violência com maiores níveis de visibilidade. Nestas oportunidades, houve condições de a violência ser reconhecida pela comunidade internacional, em especial pelo CSNU, e de ser por ela classificada.

Nesta etapa, discorre-se sobre conformação étnica da sociedade ruandesa e levanta-se, sem intenções conclusivas, as diferentes formas históricas de acomodação entre os dois maiores grupos étnicos ruandeses, bem como os principais argumentos explicativos da ocorrência do genocídio. Descreve-se, ainda, o período de agravamento das tensões inter-étnicas dentro de Ruanda, a deflagração do genocídio e a intervenção multinacional que acompanhou a cessação da campanha maciça de extermínio. Este transcurso temporal é marcado por episódios que constituem verdadeiros pontos de inflexão para a visibilidade da violência dentro das fronteiras de Ruanda: o combate ao governo ruandês pelas forças da Frente Patriótica Ruandesa, formada por membros da etnia *tutsi*, que culminou com a assinatura de uma série de acordos conhecida como "Acordos de Arusha"; o atentado que resultou na morte do presidente de Ruanda e deflagrou a campanha de extermínio; o reconhecimento unânime, pela mídia internacional, das violações de direitos humanos como genocídio, e sua nomeação como tal pelo Secretário-geral das Nações Unidas; a autorização, pelo CSNU, de uma força multinacional com mandato de socorro humanitário. A identificação destes pontos de inflexão é especialmente relevante para o acompanhamento do exame das fontes, apresentado no capítulo terceiro deste trabalho.

Por fim, com base na narrativa construída nos tópicos precedentes, oferecemos um retrato sintético das dimensões do genocídio e identificamos algumas questões-chave, apontadas

[6] Trata-se do mesmo marco temporal eleito para seleção das resoluções da ONU cuja análise será apresentada no capítulo terceiro.

recorrentemente na literatura especializada, a respeito do conhecimento detido pelo Conselho de Segurança á época sobre a natureza e dimensão da violência que ocorria em Ruanda. Sua finalidade é identificar, resguardada a necessária interface com o objeto desta dissertação, aspectos centrais do debate contemporâneo sobre o papel da comunidade internacional diante do genocídio, e inscrever o lugar e os limites do presente trabalho em meio a ele.

3.2. A conformação étnica da sociedade ruandesa e algumas causas explicativas do genocídio

A Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, no artigo 2º de seu texto, define como passíveis de enquadramento no tipo de genocídio os atos "cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso"[7]. No que concerne ao episódio em Ruanda, em 1994, tratou-se da execução de um projeto de extermínio dirigido especificamente à eliminação de um dos grupos étnicos minoritários do país – os *tutsi* – pelos membros da etnia majoritária ruandesa – os *hutu*. Assim, o esclarecimento sobre as possíveis causas que conduziram ao genocídio reclama um prévio conhecimento acerca da composição populacional da sociedade ruandesa e da configuração histórica das relações entre os grupos étnicos.

Ruanda é um país formado principalmente por três grupos étnico-raciais: os *hutu*, os *tutsi* e os *twa*. Historicamente, os *hutu* constituíram, desde o período pré-colonial, a maioria da população ruandesa, sendo seguidos, em ordem decrescente, pelos *tutsi* e pelos *twa*. A título ilustrativo, note-se que, em 1994, aproximadamente 85% dos ruandeses eram *hutu*, 14%, eram *tutsi*, e cerca de 1%, *twa*.

As fronteiras da divisão étnica entre os *hutu* e os *tutsi* - os atores envolvidos no episódio de genocídio - não é facilmente reconhecível, e conclusões a respeito dela são usualmente empregadas em disputas políticas, especialmente após 1994[8]. Alguns antropólogos culturalistas

---

[7] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio**, 1948.

[8] "Who are the Hutu and who the Tutsi? Are they the same people, as many militant in the Rwandan Patriotic Front (RPF) [organização de membros da etnia *tutsi* que confrontaram o regime pró-*hutu* na década de 90] is prone to insist? Or are they distinct ethnic – even racial – groups, as proponents of Hutu Power [facção extremista defensora

da época colonial identificaram características fenotípicas que diferenciariam originalmente os dois grupos: a estatura média e a corpulência dos *hutu* indicariam uma origem geográfica diversa da dos *tutsi*, supostamente altos e esguios. Outros estudos, que enfatizam o aspecto genotípico, indicam diferenças nos fatores sanguíneos de ambos os grupos e a prevalência, entre os *tutsi*, de capacidade de digerir lactose. Estes estudos, ao contrário dos primeiros, não são assertivos em separar originalmente as duas comunidades, uma vez que as diferenças genotípicas não permitem concluir que se tratem de duas comunidades provenientes de localidades distintas, mas podem indicar, de maneira diversa, adaptações fisiológicas de um mesmo grupo a atividades econômicas e hábitos alimentares particulares (MAMDAMI, 2001, pp. 41-46)

Conclusões assertivas a respeito do assunto não são encontradas na literatura, - decorrência, em certa da medida, da escassez de fontes escritas com mais de cem anos sobre as migrações e dinâmicas locais de relacionamento entre grupos étnicos. Diante da rarefação de fontes, e com base em relatos da tradição oral registrados pela literatura ou recolhidos em incursões a campo na região de Ruanda, Mahmood Mamdami propõe que as identidades pré-coloniais dos *hutu* e dos *tutsi* sejam observadas preferencialmente como *identidades políticas*. Esta perspectiva não descarta a existência de diferenças ancestrais e de práticas culturais distintas dos dois grupos, entretanto propõe que as estas identidades foram em grande parte construídas em torno das interações destes grupos com a estrutura de organização política ruandesa pré-colonial (idem, pp. 73-75).

Com base no enunciado-chave de caracterização política da separação entre as identidades *hutu* e *tutsi*, Mamdami chega a três conclusões sobre as dinâmicas de demarcação identitária e de interações entre os dois grupos antes da colonização[9]: (i) "identidades transétnicas": houve uma histórica ascendência dos *tutsi* na administração política da região da Ruanda pré-colonial. A expansão territorial progressiva do Estado ruandês pré-colonial levou à incorporação de diferentes grupos étnicos locais. Estes grupos, que desenvolviam práticas econômicas agrícolas (ao contrário dos *tutsi*, dedicados à atividade pastoril), agregaram-se em torno da identidade étnica *hutu*. Os *tutsi*, a seu lado, constituíram um grupo transétnico por meio dos casamentos

---

da inferioridade dos *tutsi*, considerada principal ideóloga e organizadora do genocídio] claim? (...) The genocide consolidated two points of view: one Tutsi, the other Hutu. (…) The 'no difference' (or class difference) point of view has come to be identified with a 'pro-Tutsi' orientation, the 'distinct difference' point of view with partiality to the Hutu" (MAMDAMI, 2001, p. 43).

[9] Os nomes das categorias que seguem não foram originalmente sugeridos por Mamdami, mas propostos livremente pela autora desta dissertação.

interétnicos, que permitiam absorver à sua etnia e à administração política sob seu comando os membros mais prósperos dos outros grupos, conhecidos em conjunto como os *hutu*[10]*;* (ii) "comunidade lingüística": coabitação, casamentos interétnicos e trocas culturais forjaram uma comunidade que, a despeito da divisão étnica, compartilha a mesma língua. Os *Banyarwanda* - falantes de *kinyarwanda*- compreendem tanto os *hutu* quanto os *tutsi*, e ocupam não apenas a região do atual Estado de Ruanda, mas estão presentes também no Congo, Uganda, Burundi e Tanzânia, locais nos quais representam uma diáspora cultural; (iii) "identidades bipolares": a configuração política que se encontra na base da dissociação étnica entre os *hutu* e os *tutsi* contribuiu para a conformação de uma divisão rígida entre os dois grupos. Um dos pilares que sustentou a separação entre os grupos consistiu na distribuição de diferentes funcionalidades para cada um deles no aparato estatal ruandês. Este fator foi fortemente responsável, ainda, pela acomodação estável entre ambos (ibidem, pp. 73-75).

A administração colonial de Ruanda pela Bélgica - inaugurada ao final da primeira guerra mundial, com a redistribuição dos territórios ultramarinos alemães - representou uma inflexão nas dinâmicas de relacionamento entre os dois grupos étnicos predominantes (CAPLAN et al, 2003, p. 4). Com apoio em estudos científicos do final do século XIX e início do século XX (cujos principais autores são John Hanning Speke, envolvido com a aventura colonial de Napoleão no Egito, e Charles Gabriel Seligman, autor do livro "Raças da África", publicado pela primeira vez em 1933), o regime político belga engendrou a construção de novas linhas na separação étnica entre os grupos *tutsi* e *hutu*.

Segundo a concepção propalada pelos patrões coloniais, os *tusi* seriam inerentemente diferentes dos *hutu*. Descendentes diretos de europeus caucasianos – representantes da linhagem dos *hamitas* -, que teriam emigrado para o norte da África (em especial para a região da atual Etiópia) e finalmente atingido a região da África Central, notadamente Ruanda, os *tutsi*, de acordo com esta tese, conhecida como "hipótese hamítica", conformariam um grupo estrangeiro, mais civilizado e racionalmente capaz do que o dos *hutu*, considerado representante dos *negróide*, inerentemente menos capazes.

---

[10] Embora a coabitação e os casamentos interétnicos sejam historicamente comuns entre as populações que compõem a sociedade ruandesa, não se reconhece, em Ruanda, a existência de uma etnia híbrida de *hutu* e *tutsi* – uma espécie de "hutsi". As pessoas identificam-se exclusivamente como de uma ou de outra etnia. A transmissão da linhagem é patrilinear: a coabitação qualificada como casamento leva a esposa à adoção da etnia do marido; os filhos que surgirem da união pertencerão ao grupo étnico do pai (MAMDAMI, 2001, p. 53).

A perspectiva colonialista trouxe como novidade a recriação identitária do grupo *tutsi* como um grupo de fora de Ruanda *(non-indigenous group)*. Esta comunidade étnica, em tal linha interpretativa, constituiria uma espécie de segmento proto-colonizador com missão de civilizar a população local. Gozariam, portanto, de um *status* intermediário entre os europeus "civilizados" (representados, no regime colonial, pelos administradores belgas) e a população da região, "incivilizada" (GOUREVITCH, 206, p. 54; MAMDAMI, 2001, p. 87; CAPLAN *et al*, 2003, p. 4). Esta tese refletiu na estruturação política do Estado colonial: aos *tutsi* foram reservados os principais cargos decisórios do Estado, ao passo que os *hutu* foram sistematicamente alheados dos quadros administrativos de relevância.

Em 1933, censo organizado pela administração de Ruanda mapeou os representantes de cada uma das etnias dentro da região administrada, e, com base nas informações recolhidas, carteiras de identidade étnicas, explicitando o grupo a que cada um dos cidadãos pertencia, foram expedidas pelo Estado[11]. Políticas educacionais implementadas nas escolas de nível básico propalavam a concepção "um país, duas etnias", e os programas de trabalho criados pelo aparato estatal eram formuladas seguindo as linhas de divisão étnica, com favorecimento dos *tutsi* em detrimento dos *hutu*.

Em 1959, os acontecimentos conhecidos sob a denominação de "Revolução Social de 1959" ecoaram a insatisfação da comunidade *hutu* engendrada por meio da política colonial segregacionista, e demarcaram uma nova inflexão nos padrões de interação entre os grupos étnicos no país. Naquele ano ocorreu a morte do último rei *tutsi* ruandês, Mutara Rudahigwa. Subseqüentemente, houve tentativa de golpe de Estado pelo grupo *tutsi* vinculado ao alto círculo da administração do Estado. A tentativa frustrada abriu uma disputa pelo controle político entre organizações constituídas com base nos critérios de divisão étnica[12]. Em resposta às tentativas de domínio do Estado pelos *tutsi*, os *hutu* assassinaram cerca de 200 pessoas da etnia rival, em especial líderes políticos locais, e iniciaram uma campanha de violência ao longo de todo o país.

A instabilidade social levou o governo da Bélgica a declarar o que o país estava sob estado de emergência, e a colocá-lo sob a administração do comandante belga Guy Logiest. Com o novo comando, outros referenciais de acomodação política foram implementados: as

---

[11] Este regime permaneceu após o fim do regime colonial, estendendo-se até a época da conflagração do genocídio.

[12] Os *hutu* de tendências nacionalistas alinharam-se em torno do PARMEHUTU (*Parti du Mouvement et de l'Emancipation Hutu*), ao passo que os *tutsi* de perfil tradicionalista, pró-monarquia, agregaram-se majoritariamente sob o UNAR (*Union Nationale Rwandaise*).

autoridades *tutsi* locais foram perseguidas, assassinadas ou expulsas, e em seu lugar foram nomeados representantes *hutu* (MAMDAMI, 2001, p. 124). A inversão das configurações de poder na esfera local criou condições favoráveis para uma inversão análoga na esfera da autoridade política central. Em 1961 verificou-se a ocorrência de um golpe de Estado conhecido como "golpe de Gitarama", por meio do qual a maioria *hutu* proclamou a república em Ruanda e nomeou Grégoire Kayibanda como Primeiro-Ministro. Em 1962, por meio de acordo entre as Nações Unidas e o governo da Bélgica, foram realizadas eleições gerais e um plebiscito. O partido *hutu* foi confirmado no governo central, a independência de Ruanda, reconhecida, e a República confirmada como forma de governo do país.

Assim, a partir da década de 1960, houve uma alteração no modelo anterior, colonial, de distribuição política entre as duas principais etnias de Ruanda, com implicações para a condução das interações sociais entre os *hutu* e os *tutsi*. De um modo geral, os *tutsi* foram destituídos dos cargos administrativos do Estado, e alguns de seus líderes, eventualmente perseguidos e assassinados. Este padrão, entretanto, apresentou diferentes matizes até a deflagração do genocídio, em 1994, senão vejamos.

De 1962, ano da independência, até 1964, reconhece-se uma fase de assentamento da nova estrutura de distribuição do poder político entre as duas principais etnias. Nesta etapa, não se observa em nenhum dos grupos preponderância explícita nem da facção "acomodacionista" – segmentos alinhados à perspectiva "um único povo, duas etnias" -, nem da "segregacionista" – "dois povos, duas etnias". Depois de 1964, em grande medida repercutindo a represália dos *hutu* aos atentados perpetrados por grupos de *tutsi* restauracionistas que, desde o exílio nos países vizinhos, investiu contra Ruanda com o objetivo de retomar o controle do Estado, seguiu-se um período de polarização entre as principais lideranças tanto *tutsi* quanto *hutu*, com predominância, em ambos os grupos étnicos, da visão segregacionista.

A hegemonia da perspectiva segregacionista, sua materialização na administração política *hutu* e na posição das principais lideranças sociais *tutsi* cristalizou no interior de ambos os grupos, de 1964 até 1994, a tese segundo a qual a vocação de Ruanda seria a de permanência da política de exclusão de uma das comunidades étnicas em detrimento de outra. Com Mamdami (2001), é possível reconhecer, em linhas gerais, duas grandes fases nas quais este ponto de vista assentou-se como permanente; em cada uma delas, entretanto, a concepção de base assumiu uma tônica singular.

De meados da década de 1960 a 1973, os *tutsi* foram removidos do quadro político e do exército. As crianças e os jovens continuaram a ser atendidos pelas políticas educacionais, e representantes da etnia minoritária, neste período, ocupavam posições na igreja, nos negócios, e mesmo no funcionalismo público, mas a segregação de membros *tutsi* do exército e da política era justificada sob o mesmo argumento colonialista, então empregado em sentido inverso: os *hutu* conformariam a população nativa de Ruanda, e os *tutsi*, a comunidade estrangeira (MAMDAMI, 200, p. 134).

A partir de 1973, quando o controle político do país passou para Juvénal Habyiarimana - líder *hutu* que protagonizou um golpe de Estado naquele mesmo ano - os *tutsi* foram reinseridos na política nacional, mas desde um ângulo retributivista: um sistema de quotas foi instituído, e um discurso de reconciliação social, propagado. A justiça social entre os distintos grupos étnicos passou a constituir objetivo oficial do Estado ruandês, mas sua caracterização se dava para propalar a necessidade de reparação dos erros históricos cometidos contra os *hutu* durante a colonização belga. Punha-se em curso um processo de transferência da responsabilidade pela segregação étnica da sociedade. Em termos práticos, a nova ordem instituída projetava novamente os *tutsi* como grupo minoritário pertencente ao povo ruandês, mas desde um vértice desqualificador – uma comunidade com *status* menos importante e responsável pela segregação histórica dos *hutu*. Ademais, o discurso de reconciliação diferenciava os *tutsi* que habitavam o território de Ruanda dos membros daquela etnia que viviam em diáspora nos territórios vizinhos, grande parte deles exilados da Revolução Social de 1959 e dos ataques de 1964. A diferenciação aprofundou a polarização instituída entre os dois grupos étnicos. No seio da comunidade *tutsi*, fortaleceu-se a convicção, especialmente entre os líderes em exílio, de que seria necessária a retomada do controle do Estado para a convivência de seus membros em território ruandês. Entre os representantes *hutu*, acirrou a percepção do caráter intrusivo e perigoso da permanência do outro grupo étnico dentro das fronteiras de Ruanda, percepção esta que se acentuou especialmente após a invasão do território ruandês por um grupo de *tutsi*, organizados sob o nome de "Frente Patriótica Ruandesa" (a RPF, sigla derivada da nomenclatura inglesa *Rwandan Patriotic Front*), em 1990.

As diferentes formas de acomodação social entre as etnias *hutu* e *tutsi* dentro das fronteiras de Ruanda ao longo do tempo, o modo como estas variadas formas se articularam com a estrutura política do país, com as diferenciações das atividades econômicas praticadas pelos

grupos e a perspectiva de auto-identificação de seus representantes e com o discurso étnico oficial – colonialista ou não -, certamente contribuem para a compreensão das origens e motivações do genocídio de 1994, mas certamente não são suficientes para explicá-lo. No que concerne à explicação das causas que conduziram ao genocídio em Ruanda, Peter Uvin, em ensaio no qual apresenta um exame do estado na arte na matéria (UVIN, 2001, pp. 79-87), organiza a literatura especializada em três linhas, que o autor diferencia empregando como critério a argumento central que sustentam para indicar a causa motivadora do genocídio.

A hipótese dominante aponta o genocídio como resultado de manipulação da elite política *hutu* que se encontrava no controle do aparelho estatal à época em que a campanha de extermínio contra os *tutsi* foi deflagrada. Para o grupo de autores filiados a esta corrente – constituída principalmente por representantes das redes internacionais de defesa de direitos humanos, legitimamente concentrados em refletir sobre forma de realizar a punição aos mandantes do genocídio -, o plano de extermínio dos *tutsi* é, sobretudo, uma função das disputas por poder político e econômico em Ruanda. Assim, estes autores sublinham a importância da invasão do país por opositores *tutsi* organizados sob a égide da RPF, em 1990, da crise econômica ruandesa do final da década de 1980 e da polarização entre as organizações políticas dos grupos étnicos, para a explicação do genocídio.

A segunda grande linha explicativa associa o genocídio com a escassez de recursos ambientais no país à época da deflagração. De acordo com esta hipótese, a principal causa indutora da violência comunitária consistiu na superpopulação ruandesa, em 1994, vivendo em território com a rarefação de terras cultiváveis, baixa produtividade de alimentos e alto índice de contaminação pelo vírus HIV.

Por fim, Uvin distingue um terceiro corpo de autores que advoga a tese da importância dos fatores sócio-psíquicos da população ruandesa para a identificação das causas da campanha de extermínio. No extremo, alguns destes autores sustentam que a violência em Ruanda foi função de predisposições psicológicas do povo ruandês, “as if something traditional is programmed deeply into Rwandans’ brain circuits, and when activated, they respond and kill their neighbours” (idem, p. 84). A maioria dos autores pertencente à terceira linha argumentativa, entretanto, procura compreender a *rationale* por trás da campanha de genocídio investigando as profundas marcas de representação cultural que informaram o reconhecimento,

pela população ruandesa, de que havia diferenças entre os grupos étnicos tão graves a ponto de lançá-la numa campanha maciça de eliminação do grupo diferente.

Este trabalho não como arbitrar definitivamente entre as interpretações do problema. De qualquer forma, em atenção à perspectiva teórica adotada na pesquisa – o construtivismo -, não se pode deixar de reconhecer a relevância da hipótese da conformação cultural como variável explicativa fundamental para se compreender os motivos que culminaram na campanha de genocídio. Explicações monocausais para acontecimentos históricos, entretanto, costumam gerar narrativas mais míopes do que o admissível e, não raro, promovem exclusão artificial de fatores. Assim, certamente não se descarta que outros fatores, em especial alguns de natureza política e econômica apontados pelos autores da primeira linha identificada por Uvin, tenham contribuído de maneira protagônica para o desfecho já conhecido em 1994 em Ruanda. A consideração da relevância destes fatores pode ser inferida, em grande medida, do que se acaba de expor.

3.3. Guerra Civil: a Frente Patriótica Ruandesa, os Acordos de Arusha e o recrudescimento das relações sociais em Ruanda

O genocídio em Ruanda foi precedido em cerca de três anos por uma guerra civil opondo combatentes organizados em torno das linhas de divisão étnica – de um lado, um grupo organizado por *tutsis* exilados (a RPF) exigindo a destituição do governo vigente, a efetivação do direito de repatriação e a realização de reformas políticas para a coexistência entre *tutsi* e *hutu*; de outro, o governo ruandês, representante da maioria *hutu*, refratário à concessão do direito de retorno aos exilados da etnia diversa e partidários da política étnica já estabelecida. Embora as origens da conformação da guerra civil remontem à década de 1960, o conflito materializou-se definitivamente em outubro de 1990, estendendo-se aproximadamente até agosto de 1993, para recomeçar, uma vez mais, logo após o início da campanha de eliminação étnica.

Analogamente ao genocídio, a conformação das causas para a guerra civil em Ruanda está associada às históricas demarcações identitárias entre os *tutsi* e os *hutu* que acompanharam a construção do Estado ruandês durante o período colonial e logo após a independência. Em especial, o conflito repousa suas origens na reordenação da estrutura administrativa estatal

derivada da Revolução de 1959, assim como na subseqüente política adotada pelo Estado ruandês para os membros da comunidade *tutsi* em diáspora nos países vizinhos.

Desde o ponto de vista das relações interétnicas, a Revolução de 1959 e a subseqüente independência ruandesa construíram simbolicamente, para a maioria étnica do país, a imagem da libertação do povo nativo ruandês – os *hutu* – de um duplo jugo de dominação: o do colonizador europeu e o do "civilizador" *tutsi* (MAMDAMI, 2001). A reorganização do Estado em benefício da maioria étnica, a política deliberadamente segregacionista implementada na década de 1960 e as violências praticadas contra comunidades identificadas com o restauracionismo induziram a formação de um contingente de exilados aos países vizinhos estimado em 40 a 70% da população *tutsi* do país em 1962 (REED, 1996, p. 481).

De 1961 a 1966, algumas facções dentro do contingente de emigrados protagonizou uma série de ataques a Ruanda com o intuito de restaurar o regime anterior a 1959 (DES FORGES, 1995, p. 45). Estas facções passaram a ser conhecidas pelo nome de *inyienzi* – ou "baratas", em *kyniarwanda* -, emblematicamente a mesma denominação que, à época do genocídio, foi utilizada de maneira pejorativa pelos dirigentes políticos ligados à linha extremista "Poder Hutu" para referir-se aos *tutsi* que deveriam ser eliminados. Cada um dos ataques realizados era seguido por represálias do governo ruandês à comunidade *tutsi* nacional. Em resposta à mais efetiva das invasões, por exemplo – na qual os opositores conseguiram tomar posições em território ruandês até cerca de 20 quilômetros da capital, Kigali -, cerca de 10.000 *tutsi* foram assassinados por bandos de *hutu* armados, fator que intensificou, ainda mais, o fluxo migratório para os países vizinhos (idem, p. 45; REED, 1996, p. 481).

Doravante, os contornos das relações entre os ruandeses do grupo étnico minoritário em diáspora com o quadro político de Ruanda dependeu em grande medida tanto da capacidade de absorção dos expatriados pelos Estados receptores dos fluxos migratórios quanto das políticas do próprio Estado ruandês para repatriação da população exilada. No que diz com este aspecto, o golpe de Estado orquestrado por Juvénal Habyiarimana, em 1973, significou uma nova configuração de tensões entre a comunidade *tutsi* em diáspora e o Estado ruandês. De um lado, a política de acomodação étnica formulada e implementada pelo novo presidente dentro das fronteiras estatais propunha, nos termos do discurso oficial, a reparação histórica dos erros cometidos por meio das sucessivas segregações entre as comunidades *hutu* e *tutsi*. Para uma porção da minoria ruandesa em diáspora, a nova perspectiva de arranjo entre as etnias reabria a

possibilidade de assunção de postos e cargos em Ruanda. Nesta medida, o discurso oficial induziu pressões pela repatriação maciça de exilados a Ruanda, ao mesmo tempo em que polarizou a comunidade em diáspora entre um grupo partidário da destituição do poder *hutu* do governo ruandês, e outro, partidário do acomodacionismo baseado em reformas políticas.

De outro lado, a nova política de reconciliação interna, quando efetivamente executada, revelou-se uma estratégia de favorecimento da maioria *hutu* em detrimento da minoria *tutsi*: na prática, a reconciliação foi organizada desde o ângulo do "pagamento" dos erros cometidos pela segunda comunidade ao primeiro grupo. Ademais, com as pressões pela repatriação, os termos da reconciliação proposta por Habyiarimana passaram a excluir expressamente os *tutsi* exilados, resumindo-se à acomodação étnica dentro das fronteiras do Estado de Ruanda – "Habyiarimana's policy towards refugees was that Rwanda was 'full up', and that those who had fled should make their permanent homes elsewhere" (REED, 1996, pp.482-483). Assim, a perspectiva integracionista do novo governo gerou um novo fluxo de exílio, e aprofundou ainda mais as cisões junto ao grupo de expatriados ruandeses (idem, p. 481):

> The 1973 *coup* pre-empted the development of this movement [polarização dentro da diáspora *tutsi*] because Juvénal Habyiarimana initially espoused the rhetoric of reform and moral revolution, and rejected the politics of ethnicity. As such, many in the refugee community hoped to return to take up the challenge. This created more divisions within the diaspora, particularly as the policies that the new President pursued further limited Tutsi social mobility and eventually led to another wave of migrants out of Rwanda.

Em meados da década de 1980, lado a lado com a política ruandesa de segregação da comunidade exilada, os horizontes de assimilação dos *tutsi* refugiados às sociedades dos países de refúgio entraram em colapso, fator que contribuiu para emprestar à apatridia o valor de principal problema junto á comunidade em diáspora (idem , p. 483). Em Uganda, especialmente, assistiu-se ao retrocesso do apoio político que o novo líder do país, Yoweri Museveni, outrora oferecera ao grupo *tutsi* refugiado dentro das fronteiras do Estado. A comunidade *tutsi* apoiara a guerrilha armada responsável pela destituição do governo anterior e pela subseqüente condução de Museveni ao poder de Uganda. Todavia, com a implementação do novo regime, seguiram-se críticas da sociedade ugandesa relativamente a certo apoio preferencial do novo presidente aos estrangeiros ruandeses, especialmente dirigidas à contestação da legimitidade de políticas

integracionistas daquele grupo dentro do quadro do governo. As contestações, assim, impeliram a reversão do processo de absorção dos *tutsi* em Uganda.

O aprofundamento do problema da segregação da comunidade *tutsi* em diáspora, junto à configuração de uma profunda crise econômica em Ruanda ao final da década de 1980 e às pressões da comunidade internacional (responsável pelas ajudas financeiras ao país) pela resolução do tema dos emigrados, conformaram o contexto no qual a guerra civil foi deflagrada, em outubro de 1990. O conflito ocorreu sob a forma de invasão de um grupo de *tutsi* exilado, organizados sob a bandeira da Frente Patriótica Ruandesa (cuja principal base era Uganda), ao território de Ruanda. A ofensiva representou uma reação de força ao agravamento do problema da apatridia de cerca de 500.000 *tutsi* que viviam em exília, e teve como objetivo a efetivação do direito à repatriação, bem como a destituição de Juvénal Habyiarimana do governo ruandês (DES FORGES, 2002, p. 238).

A guerra civil encontrou seu fim com os Acordos de Arusha, firmados em 04 de agosto de 1993 entre as forças rebeldes da RPF e o líder do governo ruandês, na capital da Tanzânia. O conjunto de acordos, construído com o intuito de fazer cessar os três anos de guerra civil, previa a implementação de um período de arranjo político provisório de vinte e quatro meses em Ruanda, durante os quais um governo de transição deveria ser formado, os exércitos nacional do país e da Frente Nacional Ruandesa seriam fundidos em um único corpo militar, uma Assembléia Nacional Multipartidária teria de ser formada, uma política de integração dos *tutsi* exilado seria implementada, e eleições seriam convocadas para o final de 1995 (LAEGREID, 1999, p. 231). Com mandato para monitorar de forma imparcial o cumprimento do cessar-fogo entre as partes e para auxiliar no processo de transição política, o Conselho de Segurança da ONU autorizou, por meio da resolução nº 872, de 05 de outubro de 1993, a força de paz conhecida denominada UNAMIR – *United Nations Assistance Mission for Rwanda*[13].

A presença da UNAMIR em Ruanda foi determinada pela necessidade de assegurar a manutenção do acordo de cessar-fogo – isto é, o controle da guerra civil –, e de garantir a efetiva transição política. Sua trajetória natural, entretanto, foi transformada não somente pela quebra do cessar-fogo que deveria monitorar e pela óbvia reconfiguração da guerra civil opondo as forças rebeldes e o governo (o que aconteceu logo em seguida ao início da campanha de extermínio, no

[13] Em tradução livre para o português, “Missão das Nações Unidas para Assistência em Ruanda”.

início de abril de 1994), como pela execução concomitante de uma campanha de eliminação étnica que eliminaria ao menos meio milhão de *tutsi* nos três meses subseqüentes.

As possibilidades reais de atuação da UNAMIR diante das novas circunstâncias eram limitadas por pelo menos dois fatores. Em primeiro lugar, em razão da escassez dos recursos empregados para a constituição da força de paz, inclusive no que concerne ao número de tropas enviadas – o comandante da missão, Romeo Dallaire, estimara em 5.500 a quantidade ideal de tropas para o pleno desenvolvimento da missão; o Conselho de Segurança, a fim de evitar custos e, à época, pouco afeito ao envolvimento aprofundado em operações de paz, autorizou o envio de apenas 2500 soldados (DALLAIRE, 2004, p.82). Em segundo lugar, o mandato da UNAMIR, constituído sob a égide do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, limitava-se à mediação entre as partes em conflito, sem faculdade de interposição entre as partes e de uso da força para garantia da paz em caso de ruptura da estabilidade (MELVERN, 2001, p. 104):

> Under the terms of the Arusha Accords a neutral international force was to be deployed to monitor Rwanda's transition but in order to cut costs, the US had argued for a reduction in the role of UN peacekeepers. Under the terms of the terms of the Arusha Accords the peacekeepers were to ensure security throughout the country but the Council decided that the peacekeepers should assist in ensuring the security of only the city of Kigali. Under the Accords the peacekeepers were to confiscate arms and neutralize the armed gangs throughout the country. The US refused the provision and, mindful of the military fiasco in Somalia, insisted that the mission for Rwanda must be traditional peacekeeping, providing no more than a neutral buffer between two former enemies.

A presença de uma força da paz internacional, autorizada pelas Nações Unidas, em Ruanda, que se comportou tão-só como testemunha das atrocidades que se desdobraram no país africano, sem qualquer capacidade de ação, colocou em questão as intenções buscadas pela atuação da ONU no país tanto quanto a legitimidade da missão. Um passo adiante, uma parte da literatura sustenta que o estabelecimento da missão da ONU, tal como ocorreu, representou incentivo aos perpetradores do genocídio, dada sua incapacidade de reação (GRÜNFELD, 2007):

> The relationship between the bystander and the perpetrator is crucial in determining whether or not the perpetrators/génocidaires are enabled to continue with the atrocities. The perpetrator is aware of the reaction of the bystander and takes these reactions into account in the planning of next steps. The genocide in Rwanda could have been prevented because very reliable information was available and the peacekeepers cold have been strengthened (…). This option was however never discussed neither in the UN nor in the Western capitals.

A incapacidade da UNAMIR de conter a violência consistiu em impotência para conter, a um só tempo, a guerra civil e o genocídio. Em Ruanda, a guerra civil e o genocídio foram acontecimentos que se encontraram em vários momentos, e os exatos contornos de um e de outro conformam, até os dias de hoje, uma certa "zona cinzenta". A existência deste certo espaço de indefinição tem servido, desde então, a propósitos políticos variados por atores responsáveis, de uma ou outra forma, pelas atrocidades cometidas. Assim, por exemplo – e como será melhor observado no capítulo terceiro deste trabalho -, o Conselho de Segurança referiu-se oficialmente aos assassinatos em Ruanda como resultados da guerra civil entre forças rebeldes e governo, de forma a evitar a menção ao genocídio por meio da menção a outro evento igualmente real. Em outro vértice, o Presidente que assumiu o governo em Ruanda em 2000, Paul Kagame, líder da RPF, expressamente recusa-se a aceitar o julgamento de crimes de guerra (isto é, aqueles cometidos pelos oponentes da guerra civil, o que envolveria muito provavelmente alguns membros das forças rebeldes), com base no argumento da precedência da gravidade do genocídio sobre a guerra civil (BRAECKMAN, 2004, p. 416)[14].

Com efeito, guerra civil e genocídio se encontraram, em primeiro lugar, no tempo e em certa medida no espaço. O início do genocídio, em 6 de abril de 1994, perpetrado contra a minoria *tutsi*, levou à implosão da base frágil que sustentava a conciliação entre as forças da RPF e o governo *hutu*. Assim, a deflagração da campanha de extermínio induziu o recomeço da guerra civil, no dia seguinte ao 6 de abril - "the next day [i.e., um dia após o começo do genocídio], the RPF troops resumed combat and from that point forward the war and the genocide were interwined horrors. Following this, Tutsi civilians began gathering in churches, schools and hospitals where they had found safety inf previous cases" (DES FORGES, 2002, p. 247).

Ambos acontecimentos se encontraram, ainda, porque foram confrontações ocorridas ao longo das linhas de diferenciação étnica entre os *hutu* e os *tutsi*. Embora a causa imediata da contestação da RPF ao governo em exercício em Ruanda consistisse na adoção de medidas para o tema dos *tutsi* exilados nos países vizinhos, a política de eliminação exortou às lealdades étnicas

[14] Nas palavras do próprio Presidente, "autre sujet de discorde: le fait que Mme Del Ponte [promotora designada para o Tribunal Internacional para Ruanda, criado pelas Nações Unidas, após o genocídio, para investigar e punir crimes internacionais cometidos a partir de abril de 1994] se soit encartée du jugement des auteurs du génocide pour s'intéresser aux militaires du FPR que se sont rendus coupables de crimes durant la guerre. De notre point de vue, mettre ces crimes-là sur lê même pied que le crime de génocide, c'est, tout simplement, une insulte" (KAGAME, 2004, p. 416).

e colocou em marcha, uma vez mais, a campanha militar da Frente Patriótica Ruandesa, com vistas à destituição do grupo *hutu* da administração do Estado.

Por fim, guerra civil e genocídio encontraram-se na medida em que, durante um certo transcurso de tempo, imediatamente após a deflagração, foram confundidos aos olhos de atores políticos internacionais como acontecimentos idênticos. As mortes que, em realidade, faziam parte da estratégia do genocídio, foram confundidas e reduzidas, no princípio, a resultados da guerra civil. A este respeito, é ilustrativo notar que mesmo o comandante da UNAMIR, Romeo Dallaire, em campo antes, durante e após a deflagração do genocídio, não se deu conta, até cerca de uma semana após a deflagração do genocídio, de que a campanha de eliminação e a guerra civil consistiam em episódios distintos. Quando a UNAMIR começou suas operações de campo, não só a probabilidade de genocídio não estava realmente clara para o pessoal da missão, como também a reemergência da disputa entre a RPF e as forças do governo também era obscura: "Finally, the war started before we had fully grasped the nature of these events". (DALLAIRE, 1998, p. 76).

Entretanto, é preciso ter presente a diferença entre os dois acontecimentos. Se a guerra civil constituiu oposição ativa entre duas forças combatentes – a RPF e os membros do governo de Ruanda -, o genocídio é bem caracterizado como uma campanha de eliminação física do grupo-vítima *tutsi*, não combatente. Com efeito, é ilustrativo notar que os crimes de guerra – ou seja, crimes ocorridos durante conflitos armados - e o crime de genocídio compreendem dois tipos penais diferentes no campo do direito penal internacional.

A caracterização dos crimes de guerra supõe a existência de um vínculo lógico entre um conflito armado, interno ou internacional, e as atrocidades perpetradas. Assim,

> though perhaps an obvious point, it should be noted that the laws of war only cover atrocities during armed conflict. They exclude many of the worst abuses of this century, such as Stalin's purges and destruction of the Kulaks, most of the Khmer Rouge's terror, and Mao's forced collectivizations. While these atrocities are international crimes—crimes against humanity, or, in some cases, genocide—they are not war crimes[15].

De maneira diversa, o conceito de genocídio, tal como definido na legislação internacional aplicável – a Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio e o

[15] Disponível em: http://www.crimesofwar.org/thebook/book.html. Acesso em 4 Abr. 2008.

direito consuetudinário – envolve a condução de ações de eliminação física de um certo grupo. Para configuração do tipo, requer-se presença do dolo especial de intento de extermínio subjacente às atrocidades. Como bem pontua Antonio Cassese (CASSESE, 2003, p. 103):

> The mental or *subjective* requirement for genocide as a crime involving international criminal liability is provided for in Article II, paragraph 1 (and in the corresponding customary rule): 'the intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group'. Genocide is a typical crime based on the 'depersonalisation of the victim' that is a crime where the victim is not targeted on account of his or her individual qualities or characteristics, but only because he or she is a member of a group. (…) The intent amount to *dolus specialis*, that is, to an *aggravated criminal intention*, required *in addition* to the criminal intent accompanying the underlying offence (killing, causing serious bodily or mental harm, inflicting conditions of life calculated to physically destroy the group, imposing measures designed to prevent births within the group, forcibly transferring children).

No mesmo sentido, Theodor Meron assevera a diferença entre os tipos penais, bem como a coexistência de ambos, em proporções diferentes, em Ruanda, durante o período iniciado a 6 de abril (MERON, 1995, p. 557-558):

> The tangled meshing of crimes against humanity and human rights violations militates against requiring that the former be linked with war. (…) In the circumstances of Rwanda, the crime of genocide and crimes against humanity appear to cover most of the murders that have been commited. Genocide, as we know requires 'evidence of intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group as such'. Some killings and other violence might fall outside the specific offenses of the crime of genocide and crimes against humanity because of either definitional difficulties or a failure to satisfy the burden of proof. Proof of systematic and deliberate planning, however, is not required to establish the violation of Article 3 or Aditional Protocol II [referentes aos crimes de Guerra]."

Portanto, embora coexistentes, convergentes e em alguma medida assemelhados, os crimes de guerra e os de genocídio conformaram duas espécies distintas dentro da fronteiras ruandesas ao longo dos meses de abril, maio e junho de 1994. O reconhecimento desta diferença entre ambos é essencial para identificar a construção discursiva do Conselho de Segurança das Nações em relação às atrocidades que tomaram lugar em Ruanda, como será observado nas análises do capítulo subseqüente.

3.4. Genocídio: deflagração e execução da campanha de eliminação étnica em Ruanda

Embora a guerra civil apontasse evidências de tensões inter-étnicas entre os *hutu* e os *tutsi*, a execução do genocídio em Ruanda teve um dia certo de início: o 6 de abril de 1994. A data foi marcada pelo assassinato do presidente Juvénal Habyiarimana, vítima de atentado ao avião que o trazia, junto com o Presidente do Burundi, de volta da Tanzânia, onde estivera até então para negociar a instituição concreta do governo de transição e as políticas de repatriação previstas nos Acordos de Arusha (PATRIOTA, 1998, p. 112). Até o presente permanecem dúvidas sobre a autoria do atentado: se perpetrado pelo círculo extremista dos *hutu* no poder (facção conhecida como "Poder Hutu", abertamente favorável à segregação dos *tutsi* e refratária às políticas dos acordos de 1993), com vistas à constituição de justificativa para a campanha de extermínio que se conformou logo em seguida; ou se executado pelos *tutsi* extremistas partidários da destituição da etnia diversa da administração do Estado (KUPERMAN, 2000, p. 95).

A campanha de extermínio teve início imediatamente após o anúncio da queda da aeronave e da morte de Habyiarimana. Os principais líderes moderados favoráveis às políticas de transição, tanto entre os *hutu* quanto entre os *tutsi*, foram assassinados principalmente nos dois primeiros dias das atrocidades. Simultaneamente, foram montadas barricadas nas estradas do país nas quais milícias organizadas – as *interahamwe* -, munidas de listas com nomes dos *hutu* moderados e dos *tutsi* que habitavam as adjacências, abordavam e identificavam as pessoas em passagem, e em seguida as assassinavam sumariamente. A publicização dos indivíduos-alvo, em sua grande maioria constituídos por membros da etnia *tutsi*, era realizada por meio de estações de rádio locais, em especial pela *Radio-Television Libre des Mille Collines* (RTLM), que, além de divulgar os nomes contidos nas *deathlists*, propagava a ideologia do genocídio e incitava a população a tomar parte na campanha[16].

---

[16] Alison Des Forges sustenta que a ideologia do genocídio em Ruanda foi composta por 5 elementos: "(i) the identification of all Tutsi with those who once rules, an identification developed during the attacks of the 1960's; (ii) the link, real for a few but supposed for all, with the RPF who had invaded the country; (iii) the belief that in the past Tutsi had ruled repressively and that, through the RPF they intended to re-establish the same exploitative regime; (iv) the belief that Tutsi were a separate and alien people, not part of the 'Bantu' group, but from somewhere outside Rwanda and hence with no right to live in Rwanda; (v) the conviction that the Tutsi had been able in the past to

A execução da campanha de genocídio envolveu tanto as *interahamwe*, armadas e apoiadas pelo Estado, quanto a população em geral – incluindo as crianças -, a quem foram entregues facões. A sistemática de realização do genocídio, envolvendo uma grande parte da população ruandesa, demandou uma estrutura preparatória e uma estratégia de realização bem organizadas. A eficácia da campanha só pôde ocorrer, por exemplo, porque houve um sistema de eliminação orquestrado para envolver diretamente a população, sistema este que passou a ser aplicado imediatamente após o 6 de abril (HATZFELD, 2005, p. 66):

> After the genocide, many foreigners wondered how the huge number of Hutu killers recognized their Tutsi victims in the upheaval of the massacres, since Rwandans of both ethnic groups speak the same language with no distinctive differences, live in the same places and are not always physically recognizable by distinctive characteristics.
> The answer is simple. The killers did not have to pick out their victims: they knew them personally. Everyone knows everyone in a village.

A existência de um sistema de monitoramento coordenado pelas *interahamwe* através da designação de líderes locais na área rural. Alguns traços do sistema são apontados em relatos de perpetradores colhidos por Jean Hatzfeld, que revelam a estrutura de organização subjacente ao genocídio, ainda que este fosse "descentralizado" (idem, pp. 75-76):

> ÉLIE: In the evening, we had to report to the leader about exactly what we had killed. Many boasted, for fear of being taunted or frowned on. That was also a good reason why we did not bury the bodies. Someone suspected of faking could guide the verifiers to the truth (…).
> LÉOPORD: Mornings I checked the absences. Someone might show up drooping because of too much drink, and that passed because it was a common reason. Also, someone might offer a pressing obligation, like an illness or a piece o business. (…) Some people were beaten, but only if they lied shamelessly.
> PIO: Anyone who had the idea of not killing for a day could get out of it, no problem. But anyone with the idea of not killing at all could not let on, or he himself would be killed while other watched.
> Voicing disagreement out loud was fatal on the spot. So we don't know if people had this idea.
> Of course you could pretend, dawdle, make excuses, pay – but above all you could not object with words. It would be fatal if you refused outright, even hush-hush with your neighbour.

---

subjugate far large numers of Hutu because of superior intelligence or deviousness and still possessed the capacity to do so (DES FORGES, 1995, p. 46). De acordo com a autora, a RTML disseminava diretamente a ideologia com argumentos como, por exemplo, o de que "[os ouvintes deveriam] understand that the cruelty of the *inyienzi* is incurable, the cruelty of the *inyienzi* can be cured only by their total extermination". (DES FORGES, 2002, p. 243).

> Your position and your fortune could not save you from death if you showed kindness to a Tutsi before unfamiliar eyes. For us, kind words for Tutsis were more fatal than evil deeds.

Apenas um dia após o início do genocídio, dez *peacekepers* belgas da UNAMIR foram mortos e linchados por soldados ruandeses leais ao Poder Hutu e alinhados com a política de extermínio. O fato gerou inflexões imediatas: em 12 de abril, o anúncio, pela Bélgica, da evacuação do restante de suas tropas que compunham a UNAMIR. No Conselho de Segurança, a aprovação, a 21 do mesmo mês, da resolução 912, determinando a retirada da maior parte dos soldados da força de manutenção da paz, dada a periculosidade do ambiente e uma vez constatado que a conflagração da guerra civil (e do genocídio, não mencionado) representaria a erosão do cessar-fogo e o esvaziamento da estabilidade que a UNAMIR deveria tão-só monitorar (BARNETT; FINNEMORE, 2004, pp. 151-152). À medida que a população *tutsi* ameaçada procurava abrigo em locais públicos como escolas, igrejas e estádios de futebol, e era nestes locais assassinada, a força de paz era evacuada, com a permanência, em Ruanda, de apenas 250 soldados dos 2500 que originalmente deveriam constituí-la. Aos organizadores do genocídio, a saída da força internacional do país representou sorte de mensagem sobre o grau de comprometimento da organização diante das atrocidades que vinham sendo cometidas – "*giving the impression that the whole world had abandoned Rwanda*" (MELVERN, 2001, p. 110).

À revelia de ações com mandato coercitivo autorizadas pela Organização das Nações Unidas, o genocídio, lado a lado com a guerra civil, prosseguiu em escala ascendente ao longo do mês de abril. Ao final daquele mês, a campanha de extermínio tornou-se inegável perante a comunidade internacional, especialmente em função da cobertura jornalística e da atuação das organizações de *defesa* em direitos humanos dentro de Ruanda. No início de maio o Secretário-Geral das Nações Unidas à época, Boutros-Boutros Ghali, passou a referir-se publicamente aos acontecimentos em Ruanda como "genocídio". Em 17 de maio – ou seja, cerca de quarenta dias após o início das atrocidades -, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 914, por meio da qual reconheceu a ocorrência de milhares de mortos de civis inocentes no país e autorizou o reforço da UNAMIR para 5.500 tropas. Concretamente, o reforço de contingente autorizado por meio da decisão atingiu território ruandês meses depois de o genocídio já haver cessado. Em 22 de junho, a resolução 929 do Conselho de Segurança autorizou uma missão multinacional de paz, com mandato coercitivo – isto é, constituída sob égide do Capítulo VII da Carta de São Francisco

-, com objetivo de "contributing, in an impartial way, to the securitiy and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk (...), using all necessary means to achieve the humanitarian objectives set out"[17].

A *Opération Turquoise* foi organizada e conduzida pelo Estado francês, reconhecidamente detentor de vínculos com o governo *hutu* - "on the ground, the welcome given to the French troops by the *Interahamwe* and the local authorities of the formes regime was enthusiastic" (idem, p. 292). Quando atingiu solo ruandês, a vitória da RPF era iminente, e acabou por consolidar-se definitivamente em 19 de julho, com a instituição de um novo governo sob liderança das tropas rebeldes. Estima-se que a ação liderada pela França tenha poupado a vida de dez a treze mil pessoas, entre *hutu* e *tutsi*, que de outra forma teriam sido assassinadas (idem, p. 303).

Ao menos 500.000 pessoas foram mortas em Ruanda em razão do genocídio. Cerca de 30% da população ruandesa refugiou-se nos países vizinhos durante os três meses de violência.

3.5. O essencial incompreendido? Problematizando o papel do Conselho de Segurança diante do genocídio em Ruanda

Entre os diversos aspectos que caracterizaram o genocídio em Ruanda, em 1994, vem merecendo atenção da literatura especializada o caráter paroxístico que a escalada de violência no país assumiu. Este paroxismo é usualmente ilustrado por alusão a indicadores sobre o número de vítimas fatais da campanha de eliminação étnica, à proporção de vítimas relativamente ao tempo de duração desta campanha e ao número de pessoas refugiadas em países vizinhos em decorrência do genocídio. De maneira análoga, a precariedade dos métodos empregados para assassinar a comunidade-alvo e o envolvimento massivo da população ruandesa na estratégia de extermínio são variáveis que contribuem para a campanha de eliminação étnica em Ruanda seja classificada como um episódio limite de violação de direitos humanos.

A dimensão dos indicadores sobre o número de vítimas fatais e de refugiados do genocídio em Ruanda fala por si: em aproximadamente cem dias (de 6 de abril, data da deflagração do genocídio, a 23 de junho), estima-se que entre 500.000 a 1.000.000 de membros

[17] Disponível em: http://daccessdds.un.org/doc/undoc/gen/n94/260/27/pdf/n942607.pdf. Acesso em 14 Jun. 2008.

da comunidade *tutsi* (o grupo étnico que foi objeto da estratégia de eliminação), e cerca de cinqüenta mil *hutus* moderados (isto é, opositores em diferentes graus do genocídio perpetrado pelos membros de sua própria etnia) foram assassinados naquele país, vítimas de uma política de genocídio organizada e executada com o aval do governo do país. Assumindo o indicador mínimo apontado - 500.000 vítimas - o número de *tutsi* assassinados corresponde a 6,25% da população total de Ruanda à época em que o acontecimento ocorreu – 42% da população *tutsi* -, e conforma a média de cerca de 208 assassinatos perpetrados por hora, ao longo de cem dias, ininterruptamente (STAUB *et al*, 2003, p. 287). Conforme dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2 milhões de ruandeses procuraram refúgio em países vizinhos, principalmente em Uganda, Tanzânia, Burundi e Zaire[18].

Os atores e a tecnologia de extermínio empregada em Ruanda singularizam o acontecimento e delimitam crueldades específicas ao genocídio de 1994. Na campanha de eliminação étnica, a população ruandesa teve participação maciça, e a principal arma empregada pelos perpetradores para assassinar o grupo-alvo consistiu em armas de baixo valor econômico, especialmente facões, ulteriormente tornados símbolos da violência em Ruanda. De forma ilustrativa, Mahmood Mamdami (2002, pp. 7-8) aponta que

> in the history of genocide (…), the Rwandan genocide raises a different question. Unlike the Nazi Holocaust, the Rwandan genocide was not carried out from a distance, in remote concentration camps beyond national borders, in industrial killig camps operated by agents who often did no more than drop Zyklon B crystals into gas chambers from above. **The Rwandan genocide was executed with the slash of machetes rather than the drop of crystals, with all the gruesome detail of a street murder rather than the bureaucratic efficiency of a mass extermination.** The difference in technology is indicative of a more significant social difference. The technology of the holocaust allowed a few to kill many, but the machete had to be wielded by a single pair of hands. It required not one but many hanks to kill even one person. With a machete, killing was hard work, that is why there were often several killers for every single victim. (…) In sum, the Rwandan genocide poses a set of deeply troubling questions. Why did hundreds of people who had never before killed, take part in mass slaughter? (grifos meus)

Para além das especificidades que caracterizam a dimensão e a brutalidade do genocídio ruandês, existe um outro aspecto igualmente paroxístico relacionado ao caso: a aventada omissão do Conselho de Segurança das Nações Unidas para pronunciar-se acerca de um acontecimento de

[18] Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/cx1-3.html. Acesso em 08 Mar. 2008.

tamanhas proporções, e para tomar decisões concretas com vistas a evitá-lo na fase de planejamento, ou de contê-lo logo após a deflagração[19]. Parte das perguntas que vêm sendo formuladas sobre o papel desempenhado pela ONU dirige-se a subsidiar esforços de pesquisa que elucidem questões acerca do grau de conhecimento detido pela organização a respeito da natureza da violência que eclodiu em Ruanda ao longo de 1994, e desta forma dar sustentação a hipóteses sobre sua conduta ou a argumentos sobre sua responsabilidade (UVIN, 2003).

Trata-se de entender, em primeiro lugar, se o Conselho de Segurança – em especial alguns de seus membros permanentes – conhecia os planos de genocídio em Ruanda, e, em segundo lugar, quando soube da preparação destes planos ou da consumação deles. As questões não são retóricas: elas conformam o subtexto para qualificar o discurso oficial do Conselho de Segurança sobre a eliminação étnica. Há diferenças qualitativas em afirmar que o Conselho de Segurança manifestou-se neste ou naquele sentido, ou tomou tal o qual decisão, conhecendo o que se passava em Ruanda, e afirmar o mesmo considerando – no limite – que desconhecia integralmente o episódio de violência.

De um modo geral, há consenso, entre os principais autores vinculados ao campo de estudos, de que a comunidade internacional detinha informações sobre a preparação do plano de extermínio, e que falhou em tomar medidas concretas para preveni-lo e contê-lo (idem, p. 89). O fato decorre, em grande medida, da visibilidade natural implicada na elaboração de projetos de eliminação étnica com grandes dimensões. Planos de extermínio de grupos específicos numerosos (étnicos, religiosos, raciais, nacionais) requerem esforços preparatórios de mobilização com grande volume e abrangência, razão pela qual são usualmente organizados pelo Estado e normalmente passíveis de serem reconhecidos previamente à deflagração[20].

---

[19] Neste sentido, é ilustrativo trecho de entrevista concedida por Boutros-Boutros Ghali, Secretário-Geral das Nações Unidas à época do genocídio em Ruanda, em que afirma:."For me, the failure of Rwanda is ten times greater than the failure of Yugoslavia. Because in Yugoslavia the international community was interested, was involved. In Rwanda nobody was interested. **So we have to fight two problems. The tragedy as such and the indifference of the international community**" (sem grifos no original). Disponível em: http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/ghosts/etc/synopsis.html. Acesso em 12 Abr. 2008.

[20] Gregory Stanton (1998, pp. 1-3), téorico vinculado ao campo disciplinar emergente conhecido como "*genocide studies*", construiu uma tipologia na qual reconhece oito fases constitutivas comuns às campanhas de genocídio: (i) classificação; (ii) simbolização; (iii) desumanização; (iv) organização; (v) polarização; (vi) preparação; (vii) extermínio; (viii) negação. Entre outras funcionalidades desempenhadas por esta classificação (em especial a de fornecer a indicação de medidas preventivas que podem ser tomadas em cada uma das etapas para conter ou amenizar o genocídio), encontra-se sua capacidade ilustrativa da dimensão das medidas preparatórias requeridas para que uma campanha de extermínio seja efetivada. A fim de alcançar êxito, a iniciativa deve ser precedida por ações de grande mobilização de recursos, tais como a conformação de veículos de comunicação social para a "vilanização" do grupo-alvo; o reconhecimento, arregimentação e treinamento de agentes perpetradores diretos; apoio político,

No caso de Ruanda, listas de indivíduos "executáveis" (*deathlists*) circularam durante meses em Kigali, capital do país (CAPLAN *et al*, 2003, p. 2); uma grande quantidade de armamentos foi adquirida, sobretudo nos mercados francês, egípcio e sul-africano (GOOSE; SMYTH, 1994, pp. 89-90), e membros do exército ruandês (diretamente implicados na campanha de extermínio) receberam treinamento especializado no exterior. A eficácia do genocídio aponta o grau de organização que o precedeu: em aproximadamente cinco dias, os principais líderes da comunidade *tutsi* ruandesa (como jornalistas, professores, ativistas de direitos humanos, advogados e padres) foram assassinados, junto com os *hutus* de maior projeção política que se opunham ao regime extremista (CAPLAN et al, 2003, p.2); nas primeiras duas a três semanas a proporção de assassinatos alcançou seu ápice, entrando logo depois em curva descendente (KUPERMAN, 2000, p. 98; GOUREVITCH, 206, p. 130).

Apesar da evidência de que houve ações que potencialmente sinalizaram à comunidade internacional que uma campanha de extermínio vinha sendo preparada em Ruanda, a literatura especializada não é conclusiva a respeito do grau de conhecimento que o CSNU possuía relativamente ao genocídio previamente à deflagração. As teses sobre o assunto são construídas com diferentes matizes, sendo possível discernir algumas ênfases explicativas em torno desta hipótese básica.

Uma primeira série de autores, notadamente vinculada a organizações internacionais de *defesa* em direitos humanos ou à área do jornalismo, sustentam a tese segundo a qual a comunidade internacional, e em especial o Conselho de Segurança das Nações Unidas ou alguns de seus membros permanentes, detinha conhecimento inequívoco sobre a preparação do genocídio em Ruanda, meios para preveni-lo tempestivamente, ou contê-lo depois que a campanha de eliminação havia sido colocada em marcha. A tônica do argumento é a omissão voluntária diante do conhecimento transparente da natureza da violência em Ruanda como genocídio.

Alison Des Forges, consultora vinculada à *Human Rights Watch*, defende que, apenas dois dias após o início do genocídio, membros do governo norte-americano sabiam que extremistas com propósitos de perpetrar um projeto de genocídio em Ruanda haviam assassinado o presidente do país e demandavam controle do governo. A autora menciona que informe do

---

econômico e militar a milícias organizadas para execução do genocídio; a aquisição de armamentos; a movimentação do sistema nacional de informações e do corpo burocrático nacional para identificação dos indivíduos pertencentes à comunidade-vítima.

Departamento de Estado norte-americano, datado de 08 de abril, revela que oficiais dos Estados Unidos sabiam, através de informações obtidas junto à embaixada norte-americana em Ruanda, e a franceses e belgas, que soldados *hutu* vinham matando os *tutsi* havia dois dias, e que a violência não se limitava à capital (DES FORGES; KUPERMAN, 2000)[21].

Samantha Power, jornalista e autora de livro-reportagem sobre as reações do governo norte-americano a alguns dos principais episódios de genocídio havidos no século XX, indica que relatório publicado em março de 1993 por uma comissão formada por representantes de organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos indicava explicitamente a possibilidade de genocídio em Ruanda. Da mesma forma, aponta que em data de 19 de abril a ONG internacional *Human Rights*, por meio das informações obtidas por Alison Des Forges (que participara da comissão que esteve em Ruanda para colher informações e redigir o relatório), exortou o Conselho de Segurança das Nações Unidas a empregar o termo genocídio para referir-se a Ruanda e alertou sobre a possibilidade de o número de vítimas fatais à época aproximar-se de cem mil (POWER, 2002, p. 408).

Michael Barnett e Martha Finnemore, em outro vértice do debate, abordam o assunto enfatizando a relevância da cultura de imparcialidade associada às ações de manutenção da paz das Nações Unidas, especialmente acentuada em 1994, para formatar a representação feita pelo Secretariado-geral ao Conselho de Segurança a respeito da escalada de violência dentro de Ruanda, e do papel que deveria ser desempenhado pela organização para que os crimes contra a humanidade fossem contidos. De acordo com estes autores, a persistência, no Secretariado-geral da ONU, de uma visão, reforçada dentro da estrutura burocrática da instituição, sobre a vocação neutralista das missões de paz da ONU, informou a representação da violência em Ruanda perante o CSNU como uma guerra civil envolvendo rivais de diferentes etnias, cuja contenção seria sujeita à jurisdição exclusiva do Estado ruandês, e sustentou a tese segundo a qual a intervenção das Nações Unidas seria inapropriada (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 124)[22].

---

[21] Com relação ao argumento, registre-se a existência de réplica de Alan Kuperman, redigida em outra seção do mesmo artigo. Na réplica, Kuperman defende que "the CIA study [mencionado explicitamente por Des Forges em sua parte do artigo] was a 'desk-level' analysis that contained three possible scenarios, only one of which predicted such mass killings. Intelligence analysts routinely include such a worst-case scenario to cover themselves in case events go awry. Moreover, low-level studies of this sort rarely reach the president. U.S. officials did know, by the second day, about the bloody coup, the large-scale violence in the capital, and the renewed civil war. But they also expected the Tutsi rebels to win quickly. There is no reason to believe that President Clinton or any other U.S. observer knew immediately of the nationwide genocide" (DES FORGES; KUPERMAN, 2000).

[22] Nas palavras dos autores (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 124), "when the violence [in Rwanda] escalated on April 6, the peacekeeping culture shaped the Secretariat's response in two important aspects. It colored its

Barnett sustenta que é possível identificar um estágio, durante o desenrolar da campanha de assassinatos em Ruanda, no qual o reconhecimento da violência como genocídio tornou-se inegável perante a comunidade internacional (e o próprio Conselho). Segundo o autor, tal se deu ao longo dos dias finais de abril e dos primeiros dias de maio de 1994 (BARNETT, 2003). Nesta época, as fotos de cães caminhando sobre pilhas de cadáveres passaram a circular em jornais de alcance internacional, como o *Washington Post* (GOUREVITCH, 206, p. 148), a Cruz Vermelha alertou para uma estimativa de até 300.000 pessoas mortas em decorrência das atrocidades (POWER, 2004, p. 409), o então papa João Paulo II referiu-se aos crimes em Ruanda como "genocídio" (em 27 de abril), e o próprio Secretário-geral da ONU passou a empregar o termo para nomear a natureza dos crimes, em 05 de maio.

Outro conjunto de autores, entre os quais Roméo Dallaire (comandante da Missão de Assistência das Nações Unidas Ruanda – UNAMIR) e Linda Melvern, enfatizam as falhas na estrutura de comunicação entre as divisões internas às Nações Unidas como uma das principais variáveis explicativas a ser considerada para compreender a inação do Conselho de Segurança diante do genocídio. Tanto Dallaire quanto Melvern advogam a tese de que ao menos alguns dos Estados com assento permanente no Conselho de Segurança (França e Estados Unidos) conheciam previamente os planos de extermínio étnico preparados em Ruanda, e o de que agiram de modo omisso diante do episódio, evitando desde o início o emprego do termo "genocídio" para configurar a violência em Ruanda e basear ações interventivas com mandato de *peace enforcement*. Todavia, ambos autores assumem que o grau de cumplicidade dos membros permanentes com o genocídio, notadamente o da França, restam ainda desconhecidos, função, em grande medida, da persistência de sigilo nas informações oficiais a respeito da participação francesa no planejamento e execução do genocídio (DALLAIRE et al, 2003), e aprofundam a

---

categorization of the problem Rwanda presented. There were several possible ways to define the violence, including civil war, reciprocal clashes the two ethnic groups, and ethnic cleansing and crimes against humanity. (…) During April, however, the Secretariat categorized these crimes only as reciprocal violence related to civil war as the most recent chapter in the long story of ethnic conflict between the two groups. The peacekeeping culture informed this conclusion. (…) the peacekeeping culture also shaped the Secretariat's view of the appropriate response to the violence. If this was a civil war, the UN had no basis for involvement under peacekeeping rules since there was no peace to keep. (…) The Secretariat's construction of Rwanda then shaped the actions of member states. This view informed the Secretariat's representation to the Security Council, steering the Council's debates away from any consideration of intervention. Thus, an institutional ideology of impartiality led the Secretariat not to believe that it was appropriate to and desirable not to try to stop crimes against humanity, or even recognize them as such,as the UN itself later acknowledged."

discussão na medida em que perscrutam os problemas nos fluxos de informação na ONU e sua influência em permitir que o extermínio se configurasse.

Melvern indica a existência de várias informações públicas produzidas por funcionários da própria ONU previamente à deflagração do genocídio, atestando que uma estratégia de eliminação étnica vinha sendo preparada pela elite política detentora do poder em Ruanda. Entre elas, a autora relembra o fax enviado pelo comandante da UNAMIR em campo ao *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) da ONU, informando sobre o planejamento do genocídio, e a publicação, em agosto de 1993 (seis meses antes da eclosão do genocídio), do informe do Relator Especial das Nações Unidas para Execuções Extrajudiciais, senhor N. W. Ndiaye, no qual os casos de execução sumária em Ruanda foram considerados indícios de uma tensão inter-étnica à qual seria aplicável a Convenção Internacional para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. Apesar de produzidas por representantes da ONU, estas informações não teriam sido apresentadas aos Estados-membros do Conselho de Segurança (MELVERN, 2001, pp. 103-104):

> In spite of the considerable press attention given to the 11 January fax from the Force Commander of the UN Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), Canadian Lt-Gen Roméo Dallaire, containing information that a genocide was planned, there were in existence many more dire warnings. What is more surprising is that none of these warnings was presented to the members of the Security Council. While the permanent members with their intelligence gathering ability had some knowledge of what was prepared and particularly the governments of France and the US, no specific information was ever shared with the non-permanent members on the Council.
>
> (…) In August 1993 a UN Commission on Human Rights Report revealed that the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide was applicable to Rwanda. The report revealed in Rwanda a powerful elite was desperate to cling to power and was fueling ethnic hatred. The massacres that took place in Rwanda were planned and prepared with the names of the victims broadcast on the radio. The author of this report, the Special Rapporteur on extrajudicial, summary and arbitrary executions, was Bacre Waly Ndiaye. He said later on that if the Securitiy Council had consulted him he would have said that their mission in Rwanda [UNAMIR, which had been in Rwanda prior to the beginning of the genocide] was too weak to make any difference.

Um apanhado de informações esclarecedoras a respeito do assunto foi apontado, ainda, em relatório independente, comissionado pelas Nações Unidas, versando sobre as ações conduzidas pelas Nações Unidas em 1994 perante o genocídio em Ruanda. O relatório, que veio a público em 1999, foi elaborado com base em documentos oficiais da ONU, fontes fornecidas por organizações não-governamentais e entrevistas realizadas junto a atores envolvidos de alguma

forma com o acontecimento examinado, incluídos, entre ele, oficiais da própria organização internacional colocados à disposição dos autores sob determinação do então Secretário-geral, Kofi Annan.

Acerca dos sinais indicativos do plano de eliminação étnica em Ruanda, não há, no texto do relatório, afirmação definitiva sobre o conhecimento detido pelo CSNU a respeito do genocídio, porém o documento é assertivo em afirmar que uma série de evidências sobre a possível deflagração estava disponível à ONU e a "Estados-chave" com assento permanente no Conselho de Segurança (nomeadamente Estados Unidos, França e Bélgica). As indicações estão presentes na seção de conclusões, especificamente nos parágrafos que apontam falhas na capacidade analítica da ONU em reconhecer a escalada de violência em Ruanda como genocídio e no fluxo de informações dentro da organização (CARLSSON et al, 1999):

> 9. Lack of analytical capacity: **A key issue in the analysis of the flow of information is whether it should have been possible to predict a genocide in Rwanda**. The Inquiry has received very different replies to this question, both from Rwandese and international actors whom it interviewed. As indicated above, **early indications of the risk of genocide were contained in NGO and United Nations human rights reports of 1993.** The Inquiry is of the view that these reports were not sufficiently taken into account in the planning for UNAMIR. **There were warning signs of the possibility of a genocide in Rwanda, and furthermore clear indications that mass killings were being planned and could take place in Rwanda in early 1994.** That failure to formulate a determined response to these warnings is due in part to the lack of correct analysis, both in UNAMIR and within the Secretariat, but also by key Member States.
>
> (…) 14. Flow of information : **The lack of direct contact between the substantive departments concerned and the Security Council created a disconnect which had a negative effect on the quality of the information provided to the Security Council**, and must have made the understanding of substantive officers in the Secretariat of the deliberations of the Council much more difficult. *Representatives of several Members of the Security Council whom the Inquiry has interviewed have complained that the quality of information from the Secretariat was not good enough. It should also be said that more could have been done by those Member States with in-depth knowledge of the situation in Rwanda to share information with the Secretariat.*
> **There were problems in the flow of information from the field to Headquarters. (…) In sum, information was available - to UNAMIR; United Nations Headquarters and to key Governments -** about a strategy and threat to exterminate Tutsis, recurrent ethnic and political killings or an organised nature, deathlists, persistent reports of import and distribution of weapons to the population and hate propaganda. *That more was not done to follow-up on this information and respond to it at an early stage was a costly failure: by United Nations Headquarters and UNAMIR but also by the Governments which were kept informed by UNAMIR, in particular those of Belgium, France and the United States*. Also, **the fact that the United Nations was in close contact with**

> **certain key governments about this information does not change the fact that it should consistently and in equal detail have been brought to the attention of the whole Security Council.** (grifos meus)

Tais como apresentadas, as hipóteses oferecidas pela literatura sobre a reação da comunidade internacional aos crimes perpetrados em Ruanda não permitem responder assertivamente qual o *quantum* exato de conhecimento que o Conselho de Segurança das Nações Unidas possuía sobre os planos de genocídio, ou sobre se sabia da natureza das violações de direitos humanos após o início da campanha de eliminação. Uma conclusão para o assunto por certo mereceria um projeto de pesquisa específico, direcionado para o tema. Ainda assim, a bibliografia aporta indicações para desenhar as fronteiras, meio ao debate contemporâneo, nas quais o problema se inscreve.

Para os fins deste trabalho, três conclusões sobre a matéria, apontadas nas seções precedentes, merecem especial atenção: (i) mesmo que não exista unanimidade entre os autores sobre o nível de conhecimento detido pelo conjunto dos membros do CSNU acerca do genocídio (antes e após a conflagração), o estado da arte na matéria indica que não é razoável supor que alguns Estados-membros desconheciam a natureza da violência em Ruanda, nomeadamente (pelo alto nível de suas estruturas internas de inteligência, e/ou vínculo históricos com o Estado ruandês) França, Bélgica e Estados Unidos; (ii) de maneira análoga, é falso qualquer argumento segundo o qual a Organização das Nações Unidas, considerada na condição de ator político *on its own*, desconheceria a orquestração do genocídio. Hipóteses neste sentido são insustentáveis em vista de documentos produzidos no âmbito da própria ONU, os quais informavam sobre as possibilidades de conversão das tensões inter-étnicas em ações concretas com a feição de genocídio; (iii) por fim, não se sabe com exatidão quando o Conselho de Segurança teve acesso a informações confiáveis atestando que os crimes contra a humanidade em Ruanda conformavam uma campanha dirigida à eliminação completa da comunidade *tutsi*. Entretanto, é possível identificar um momento no qual a configuração da violência maciça pôde ser amplamente reconhecida como genocídio, o que ocorreu em fins de abril e início de maio. A evidência do genocídio, neste ponto, passou a ser anunciada de forma abrangente e inegável pela mídia internacional, pelas organizações e redes internacionais de promoção e defesa de direitos humanos, e pelo então para João Paulo II, merecendo esforços, por parte de Argentina e República Tcheca, de inscrição do termo em minuta de resolução do organismo, em data de 26 de abril.

Assim, não se descarta de plano a hipótese de que o CSNU possuía informações sólidas sobre o que ocorria em Ruanda antes de 6 de abril, e nem de que o órgão conhecia a feição de genocídio da violência antes do final do mesmo mês. Entretanto, como não há evidências conclusivas a este respeito, o aspecto mais diretamente relevante para os propósitos almejados nesta dissertação é a identificação de um ponto de inflexão no qual genocídio tornou-se inegável para o CSNU. Esta identificação é fundamental para a análise do modo como o ator político reagiu classificando a violência e definindo suas ações.

Com a adoção deste posicionamento, deixa-se de advogar por teses afirmativas ou denegadoras sobre o conhecimento do Conselho de Segurança sobre o genocídio. De qualquer forma, na hipótese menos comprometedora – isto é, considerando que o CSNU era inconsciente da natureza e dimensão do que se passava -, não se pode deixar de notar que há uma falha no sistema interno de informações das Nações Unidas. Analogamente, é preciso reconhecer que existe grave incapacidade de resposta, de parte de uma organização cujo mandato foi em grande parte constituído em resposta ao trauma gerado pelo holocausto, em comunicar e propor seriamente, em caráter de urgência, meios para contenção de violações de direitos humanos extremas como o são as de genocídio, em particular um com as dimensões e velocidade daquele que tomou lugar em Ruanda.

3.6. Considerações finais

Do lado de cá – de dentro das fronteiras de Ruanda -, processos históricos de acomodação sócio-política entre os dois maiores grupos étnicos do país engendraram (e, por sua vez, foram engendrados por) particulares modos de recriação identitária do si e do outro, tanto no interior da comunidade *tutsi* quanto no seio do grupo *hutu*. Estas identidades, reconhecidas diversamente num e noutro momento, conformam parte do conjunto das causas explicativas das variadas formas de violência (segregação social, guerras civis, assassinatos políticos, genocídio) observadas no país desde o período colonial, no início da década de 1920.

Do lado de cá, a data de 6 de abril de 1994 demarcou o início praticamente simultâneo de uma guerra civil e de uma campanha de extermínio planejada, organizada e promovida pelo Estado com vistas à eliminação completa da população *tutsi*, representativa de 10 a 15% da

população do país. O genocídio durou aproximadamente 100 dias e causou a morte de 500.000 a um milhão de pessoas (a maioria dos autores reporta-se a um número médio – 800.000), e induziu a formação de um contingente de aproximadamente 2 milhões de refugiados.

Do lado de cá, a violência ocorreu praticamente sem controle. A força de paz já instalada no território ruandês, possivelmente capaz de oferecer algum tipo de resposta às atrocidades caso reforçada ou transformada em operação competente para o emprego da força, foi reduzida a um décimo de seu contingente na segunda semana após a deflagração, quando a violência atingiu o ápice. Os 270 soldados que representavam presença e intenções da comunidade internacional dentro do país africano desempenharam o papel de testemunhas impotentes diante do extermínio.

De dentro de Ruanda, a projeção da violência e sua caracterização de conformidade com o tipo penal de genocídio tornaram-se inegáveis a ponto de alcançarem o conhecimento da comunidade internacional. A data exata em que a tomada de consciência sobre a natureza das atrocidades atingiu o Conselho de Segurança é incerta. Em início de maio, porém, não seria considerado razoável identificar o grande volume de vítimas retratadas pela imprensa internacional como civis inocentes assassinados em meio a um conflito armado entre governo e forças rebeldes. Reconhecia-se que uma campanha havia sido posta em movimento para eliminá-los fisicamente. A intervenção internacional foi autorizada em 22 de junho, e realizou-se por meio do envio de tropas francesas, identificadas pela população vítima como favoráveis ao Poder Hutu, pelas históricas ligações havidas entre os governos ruandês e francês.

A representação, formulada do lado de lá, do que ocorreu do lado de cá, será objeto do capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

DO LADO DE LÁ: O GENOCÍDIO NO DISCURSO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

> Ao primeiro contato com a água, a parte inferior do corpo de Cila se transformou em cães que ladravam. Doze pés a sustentavam, e ela se viu provida de seis cabeças, cada uma com três fileiras de dentes. Essa metamorfose a aterrorizou, e Cila se jogou no estreito que separa a Itália da Sicília.
>
> (Jorge Luis Borges, *O Livro dos Seres Imaginários*)

4.1. Preliminar: construir discursivamente a omissão

No conjunto da literatura sobre o genocídio de 1994, obras relatando a experiência de indivíduos que presenciaram o evolver da campanha de extermínio desempenham o fundamental papel de auxiliar o pesquisador a construir, mesmo precariamente, uma espécie de imagem sobre a dimensão e sobre as características das atrocidades que ocorreram em Ruanda ao longo de cem dias. De forma singular, mas sobretudo quando tomadas em conjunto, as narrativas de perpetradores (HATZFELD, 2005), de vítimas (EIDE, 2007; GOUREVITCH, 2006) e do comandante da UNAMIR (DALLAIRE, 2004) sugerem a representação do flagelo ruandês como um projeto de eliminação étnica executado de forma singularmente violenta, sistemática, pulverizada e célere.

Diante da imagem de homicídios em massa, praticados à luz do dia e ostensivamente, ao longo de três meses, as condutas do Conselho de Segurança das Nações Unidas, reduzindo de pronto o contingente da UNAMIR, eximindo-se de afirmar assertivamente o genocídio e suas características, e finalmente facultando o envio de uma missão de socorro humanitário intempestivamente, afiguram-se pouco razoáveis, quando não condenáveis. Ao abandonar Ruanda à própria sorte (MELVERN, 2001, p. 110), o CSNU teria manifestado não apenas

negligência diante de uma catástrofe humanitária, mas optado deliberadamente pela omissão perante um reconhecido caso de genocídio, cuja prevenção está inextricavelmente imbricada – sobretudo na esfera simbólica – no mandato e na vocação da Organização das Nações Unidas.

Sem refutá-la de pronto, todavia sem aceitá-la aprioristicamente, o capítulo terceiro suspende a tese deste silêncio unilateral e absoluto do Conselho de Segurança para convertê-lo em objeto de análise. Este capítulo dedica-se, assim, em primeiro lugar, à tarefa de investigar se o CSNU, em seus pronunciamentos oficiais, manifestou-se acerca do genocídio, como o fez, e quais as responsabilidades que atribuiu a si próprio, nas decisões proferidas, com relação à tarefa de prevenir e conter a violência em Ruanda. Trata-se, nesta porção, de interpretar se houve omissão, e, em caso positivo, qual a forma por ela revestida.

Em seguida, com base na leitura e interpretação das resoluções, procede-se a uma segunda etapa: confrontar a construção discursiva do CSNU com as regras (formais e não escritas) do direito internacional dos direitos humanos, com vistas a compreender o papel da conduta do Conselho no reforço ou enfraquecimento daquelas regras sociais em sua dinâmica de ampla afirmação na sociedade internacional.

Com vistas a satisfazer os propósitos almejados, o capítulo terceiro é dividido em três partes, excetuada a presente seção e o item de consideração finais. O tópico subseqüente é voltado à explicitação dos parâmetros do direito internacional dos direitos humanos que serão aplicados para o exame do comportamento do Conselho de Segurança no item derradeiro. O argumento central, exposto ao longo do tópico e com aporte no viés construtivista, é o de que, independente da existência de um explícito dever de prevenção de genocídio titularizado pelo CSNU, o discurso oficial do ator político, na medida em que se coloca em relação a um episódio de catástrofe humanitária, dialoga com as regras do regime internacional de direitos humanos, e neste sentido contribui para construir, enfraquecer, ressignificar ou fortalecer valores sociais.

O tópico 4.3 examina, com base em documentos oficiais das Nações Unidas selecionados, o modo como o Conselho de Segurança das Nações Unidas representou o genocídio em Ruanda, em linha com critérios de leitura expressamente apresentados ao início da exposição. Por fim, dando seguimento à proposta do capítulo, o item 3.4 é consagrado à interpretação da construção discursiva do Conselho com relação ao regime internacional dos direitos humanos, em especial no que concerne à construção ou enfraquecimento de um novo consenso sobre a relação entre estes direitos e os conceitos de soberania e paz e segurança internacionais.

4.2. Interpretando os deveres normativos do Conselho de Segurança em casos de violação de direitos humanos dentro de fronteiras nacionais

O exame da construção discursiva do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o genocídio em Ruanda requer conhecimento prévio sobre o modo como o direito internacional disciplina seu papel nas hipóteses de ocorrência de campanhas de eliminação sistemática de grupos dentro de fronteiras nacionais. Para que se possa proceder ao exame do discurso oficial do CSNU sobre o genocídio, e depois confronta-lo com as prescrições do direito internacional dos direitos humanos reguladoras da matéria, é preciso conhecer o teor destas prescrições, e em especial a existência de eventual obrigação jurídica ou faculdade de ação atribuídas ao Conselho em casos que se configurem como de genocídio.

No campo da prevenção e repressão do crime de genocídio, há dois principais instrumentos de direito internacional que regem a atuação do Conselho de Segurança: a Convenção Internacional para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, e a Carta de São Francisco, que regula a atuação das Nações Unidas e de todos os seus órgãos constitutivos. Se o primeiro constitui para os atores políticos, indistintamente, "instrumento-guia" de identificação e classificação de episódios de violação de direitos humanos como pertencentes à categoria de genocídio, o segundo, ainda que não verse especificamente sobre o tema dos direitos elementares ou sobre o tipo penal previsto no primeiro, nomeia o lugar das Nações Unidas em relação a tais direitos e define as atribuições dispensadas ao CSNU.

A Convenção Internacional para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio consiste em tratado cujo texto veio à luz em 1948, na esteira das condenações da sociedade internacional ao projeto de extermínio dos judeus, organizado e perpetrado sob a égide do regime nazista. Reconhecidamente interessante por nomear, definir e criminalizar pela primeira vez o tipo penal do genocídio[23], a mencionada Convenção Internacional padeceu, já à época em que seu texto foi

[23] É digna de menção a sistematização das virtudes da Convenção Internacional, proposta por Antonio Cassese. Segundo o autor, a despeito de suas falhas, a Convenção é virtuosa na medida em que: (i) estabelece uma definição cuidadosa do crime; (ii) pune atos conexos ao crime de genocídio, como conspiração e cumplicidade; (iii) proíbe o crime de genocídio tanto em tempos de paz quanto em tempos de conflito armado; (iv) classifica o genocídio como crime envolvendo a responsabilidade criminal do perpetrador, como ensejando responsabilidade jurídica do Estado cujas autoridades dele participaram, perante o direito internacional. (CASSESE, 2003, p. 96)

formulado, de certos vícios de origem que desde então vêm sendo levantados para questionar sua legitimidade na regulamentação do assunto. Possivelmente o maior objeto destas críticas ainda no tempo presente, a definição de genocídio insculpida no documento contempla tão somente as práticas voltadas à eliminação física de grupos raciais, étnicos, religiosos e nacionais, excluindo, por conseguinte, iniciativas perpetradas com vistas à destruição das manifestações culturais de comunidades inteiras (tipo que é designado, pela comunidade epistêmica dos *genocide scholars*, como "genocídio cultural"), e as investidas contra grupos políticos singulares (analogamente denominado "genocídio político").

Outro aspecto igualmente questionável do referido documento diz respeito às ferramentas que oferece para a efetiva prevenção e repressão do genocídio, previstos nos artigos VI e VII, a saber:

> Article VI – Persons charged with genocide or any of the other acts enumerated in article III shall be tried by a competent tribunal of the State in the territory of which the act was was commited, or by such international penal tribunal as may have jurisdiction with respect to those Contracting Parties which shall have accepted its jurisdiction.
>
> (…)
>
> Article VIII – Any Contracting Party may call upon the competent organs of the United Nations to take such action under the Charter of the United Nations as they consider appropriate for the prevention and suppression of acts of genocide or any of the other acts enumerated in article III.

A respeito de tais artigos, a crítica da literatura repousa sobre o plano da efetividade da Convenção – ela seria omissa em constituir uma responsabilidade internacional de atuação em hipóteses que se configurem como genocídio, tanto quanto ineficiente no trato dispensado ao tema da responsabilização pelas atrocidades. A inefetividade, portanto, é indicada em duas esferas temporais específicas: na da prevenção do genocídio, mesmo depois do seu começo – ou seja, na esfera da constituição de responsabilidade sobre atores para que evitem as ações de eliminação étnica, ou para que ajam de maneira eficaz logo depois do conhecimento sobre o início das atrocidades -; e na esfera da responsabilização subseqüente dos perpetradores das atrocidades, em face da inexistência, até 1998, de um tratado para a constituição de um tribunal penal internacional. A este respeito, são esclarecedoras as observações tecidas por Antonio Cassese (CASSESE, p. 97):

> "The enforcement mechanism envisaged in the Convention is ineffective (in Article VI the Convention contemplate trials before the Courts of the State on the territory of which genocide has occurred, or before a future 'international penal tribunal'). This is a flaw, because it is the territorial State authorities (or persons supported by such authorities) that normally commit acts of genocide; so national prosecutors will be reluctant to bring prosecutions; furthermore, no international penal tribunal existed at the time, nor for 50 years afterwards. (…) Indeed, at the enforcement level the Convention has long proved a failure. Only once did a United Nations body pronounce on a specific instance of genocide: this occurred in the case of *Sabra and Shantila*, when the UN GA characterized the massacre perpetraded there by the Christian falangist troops as 'an act of genocide' in its resolution 37/123 D of 16 December 1983. Subsequently in 1993 for the first time a State brought a case of genocide before the International Court of Justice: *Bosnia and Herzegovina* v. *FederalRepublic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) "*. – No caso de Ruanda, o Conselho de Segurança NÃO RECONHECEU diretamente as atrocidades como genocídio.

Em sentido análogo, relatório comissionado pelas Nações Unidas, em 1985, sobre prevenção e repressão do crime de genocídio:

> Critics have in fact alleged that the Convention represents at best almost a dead letter, and at worst has been perverted into a weapon of political warfare, instead of being an instrument to liberate, unite and reconcile mankind. What should, and can be done?
>
> One basic difficulty is that although the Convention concentrates on punishment of the crime, this is nearly meaningless at the international level in the absence of an International Penal Tribunal. Hence, it is only the Governments of States of the territories of which the crime was committed, that can institute proceedings for its punishment. However, in the case of 'domestic' genocides, these are generally committed by or with the complicity of Governments, with the bizarre consequence that the Governments would be required to prosecute themselves (…).
>
> (…) Punishment after the event does not meet the priority problem of preventing great loss of life. Those personalities who are psychologically prepared to commit genocide are not always likely to be deterred by retribution, at least in this world. Perhaps, the Convention's most conspicuous weakness is that it insufficiently formulates preventive measures. Such international short-term and long-term action would need to relate to different stages in the evolution of genocidal process – anticipation of its happening; early warning of its commencement; and action to be taken at the outset of or during a genocide itself to stop it. [24]

[24] Relatório de Mr. Benjamin C. G. Whitaker, relator especial das Nações Unidas. Disponível em: http://documents-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/g85/137/95/pdf/g8513795.pdf. Acesso em 08 Mar. 2008.

A Carta de São Francisco (conhecida ainda como "Carta das Nações Unidas"), por sua vez, é o instrumento fundamental a regular as atividades da Organização das Nações Unidas. A Carta, de 1945, enumera os princípios e objetivos almejados com a atuação da ONU, além de definir os deveres e faculdades dos principais órgãos constitutivos da arquitetura institucional da organização[25]. No que respeita ao papel reservado à organização – e ao Conselho de Segurança, como um de seus órgãos – diante de casos em que se configure a prática de genocídio dentro de fronteiras estatais, três aspectos merecem especial atenção: (i) qual a função reservada pela Carta ao Conselho de Segurança?; (ii) é possível identificar, entre os princípios e/ou objetivos que o instrumento arrola para a organização, alguma menção específica à proteção e à defesa dos direitos humanos?; [iii] como a Carta de São Francisco regula o tema da soberania *vis á vis* a vocação universalista dos direitos humanos?

O primeiro aspecto mencionado é o da definição das atividades do Conselho de Segurança. Como é de amplo conhecimento, o Conselho atua, na estrutura da ONU, como guardião da paz e da segurança internacionais, ocupando, para isso, um lugar privilegiado na estrutura decisória da organização. O assunto é regulado no capítulo quinto da Carta de São Francisco, cujo artigo 24(1) reza: "os Membros [da ONU] conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da Segurança Internacionais". O artigo 24(2) complementa o anterior, ressalvando que "no cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas". Uma dimensão relevante no que diz respeito a este ponto respeita à inexistência de definição sobre as hipóteses que constituem grave ameaça à paz e à segurança internacionais. A definição é objeto de discricionaridade do Conselho (TRINDADE, 2003, p. 696).

O segundo aspecto é o do papel que a Carta de São Francisco descreve para a Organização das Nações Unidas na proteção internacional dos direitos humanos. Este tema está regulado no artigo primeiro do documento internacional, cujo objeto é a apresentação dos propósitos – ou seja, dos objetivos – perseguidos pela Organização. Dispõe o artigo primeiro:

> (...) Artigo 1 – Os propósitos das Nações Unidas são:
> (1). Manter a paz e a segurança internacionais, e para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz (...);

[25] Os órgãos principais estão arrolados no artigo 7º da Carta de São Francisco - a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado.

> (2). Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
> (3). Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (...).

O terceiro ponto, no tema dos princípios que regem as Nações Unidas, diz com a vigência do princípio da soberania como diretriz basilar das interações entre os Estados, e com sua decorrência necessária: a vedação do uso da força nas relações internacionais. Estes princípios são definidos, na Carta, em expressa correlação com os objetivos buscados pela Organização, e são apresentados nos artigos 2(7) e 2(4) da Carta da ONU, respectivamente:

> (...) Artigo 2 – A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes princípios:
>
> (...) 2(4) – Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.
>
> (...) 2(7) – Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado-membro ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

As únicas hipóteses de exceção ao princípio da vedação do uso da força nas relações entre os Estados Membros constitui o direito de legítima defesa (artigo 51) e a ruptura da paz e da segurança internacionais (artigo 39). No primeiro caso, estamos diante da hipótese de emprego do direito, titularizado por cada um dos Estados Membros da organização, de adotar medidas necessárias, proporcionais, com vistas a restabelecer a paz e a segurança internacionais quando vítimas de um ataque armado contra si ou contra seus cidadãos. Na segunda hipótese, trata-se do reconhecimento, discricionário do Conselho de Segurança, de que existe uma ameaça à paz, uma ruptura à paz ou um ato de agressão, o que autoriza, de acordo com o artigo 39º da Carta, o emprego de medidas coercitivas – sem prejuízo de meios pacíficos – tais como o emprego de "forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz

e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças áreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas".

Articulando os três aspectos eleitos, é possível criar, neste ponto, uma síntese da regulação dispensada pela Carta da ONU ao tema dos direitos humanos e à atuação do Conselho de Segurança em casos nos quais estes tenham sido objeto de violação sistemática dentro de fronteiras nacionais. De início, é de se notar que a busca pela promoção e defesa dos direitos elementares ocupa um lugar privilegiado nas atividades da organização: lado a lado com o propósito de garantia da paz, a proteção internacional dos direitos humanos é o horizonte perseguido pela ONU no desenvolvimento de suas atividades. Na condição de propósito transversal eleito para a organização, a defesa destes direitos deve orientar a atuação de todos os seus órgãos constitutivos, tanto quanto a atuação dos Estados Membros na esfera da política doméstica e na das interações com os demais atores políticos. Todavia, a busca pela efetiva concretização internacional dos direitos humanos há de ser realizada com devido respeito ao princípio da soberania, derrogável tão somente em caráter excepcional, a saber nas hipóteses de legítima defesa e de ruptura ou ameaça de ruptura da estabilidade internacional. Neste último caso, o ator responsável pela adoção de medidas coercitivas em face de Estados soberanamente constituídos é o Conselho de Segurança. A ele é conferido o poder discricionário para classificar situações de instabilidade internacional e para autorizar medidas coercitivas dentro de fronteiras nacionais. Afora a responsabilidade geral, conferida a toda a organização, de perseguir a proteção internacional dos direitos humanos como propósito último nas suas ações, não há responsabilidade específica atribuída ao Conselho com relação aos direitos elementares, menos ainda no que seja concernente à faculdade de autorização de medidas coercitivas excepcionais ao princípio da soberania e da vedação do uso da força.

Assim, nem a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, tampouco a Carta das Nações Unidas, impõem ao Conselho de Segurança um dever de prevenção de violações de direitos humanos dentro de fronteiras de Estados soberanos. Em outras palavras, diríamos que havendo graves violações de direitos humanos – incluídas entre elas o crime de genocídio - dentro de países membros, em termos estritos, caberia exclusivamente ao Estado dentro de cujas fronteiras estes crimes acontecessem a responsabilidade por fazê-las cessar e a de prover a devida punição aos responsáveis[26]. Articulando a omissão da Convenção Internacional

[26] É de registrar que a assertiva é válida para o período que antecede a criação do Tribunal Penal Internacional.

para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio a respeito da responsabilidade internacional perante a espécie singular de violação, lado a lado com a Carta da ONU, conclui-se que ao Conselho de Segurança caberia apenas o dever de agir coercitivamente em hipóteses nas quais reconhecesse a ruptura ou ameaça de ruptura à paz e à segurança internacionais, conforme nos explica Antonio Cassese (CASSESE, 2003, p. 4):

> As stressed above, under the UN Charter the Security Council is competent only to deal with international crisis likely to jeopardize or endanger international peace and security. The Securitiy Council is not expected to handle relatively 'minor' conflicts, which consequently fall within the province of the States concerned. In other words, the settlement of crises resulting from gross human rights violations amounting to crimes may often be left to the States directly affected by the friction or the conflict.

A inexistência de dever jurídico estrito, entretanto, não impede que o Conselho de Segurança se coloque em relação a regras sociais propriamente pertencentes ao domínio do direito internacional dos direitos humanos, tornando-se agente – nos termos construtivistas – com relação a tais regras. Uma expressão desta ocupação do papel de agente vem se verificando, registre-se, por meio de uma certa alteração do modo de agir do Conselho de Segurança diante dos direitos humanos especialmente ao fim da Guerra Fria.

Com efeito, a reordenação das relações internacionais no pós-1990 foi acompanhada pela modificação da postura do CSNU em relação aos direitos elementares. Um dos aspectos relevantes desta alteração conceitual consistiu no aumento, em número e em freqüência, de resoluções por si emanadas constituindo situações de violação de direitos humanos dentro de fronteiras estatais como causas de ameaça à paz e à segurança internacionais (RODRIGUES, 2000). Neste sentido, são ilustrativas, por exemplo, as decisões tomadas pelo Conselho diante dos abusos cometidos contra os direitos humanos da população curda dentro das fronteiras do Iraque (resolução 688 de 1991), da crise humanitária na Somália (resolução 794 de 1992) e mesmo do genocídio em Ruanda (resolução 929 de 1994), bem como a iniciativa de constituição de um tribunal *ad hoc* para apuração de crimes contra a humanidade cometidos na ex-Iugoslávia entre 1992 e 1995 (resolução 827 de 1993)[27]. Depois de 1990, assiste-se o emprego cada vez

[27] A decisão de co-relacionar as duas dimensões – violações de direitos humanos e segurança internacional – é anterior à última década do século XX. É preciso ter presente que, ainda durante a guerra fria, as políticas de segregação racial praticadas na Rodésia e na África do Sul foram objeto de condenação em resoluções autorizadas

mais freqüente das medidas previstas no capítulo VII da Carta da ONU (DEFARGES, 2000, p. 72):

> "L'usage du chapitre VII, d'exceptionnel, se fait fréquent: mesures d'embargo, notamment sur les livraisons d'armements (ex-Yogoslavie, Somalie, Libéria...); sanctions contre um État consideré comme terroriste (Lybie, à la suíte des attentats contre des avions de la Pan Am et d'UTA em 1988 et 1989); acheminement de l'aide humanitaire (Bosnie-Herzégovine, Somalie); et même création de tribunaux penaux internationaux (ex-Yogoslavie – résolution 808 du 22 février 1993; Rwanda – résolution 955 du 08 novembre 1994).

O exemplo de prática do Conselho, relacionando a segurança internacional e as violações de direitos humanos e/ou crises humanitárias intra-estatais, coloca em relevo o a tensão entre o princípio da soberania, o conceito de paz e segurança internacional e a missão universalizante dos direitos humanos. O comportamento do Conselho seria indicativo de um deslocamento radical do princípio da soberania em favor da implementação internacional dos direitos humanos? Ou, diferentemente, assistiríamos uma reconstrução do próprio conceito de soberania, em cujo núcleo passaria a residir a obrigação dos Estados em proteger e garantir a efetividade dos direitos humanos de seus nacionais, sob pena de coerção internacional? Estaríamos diante de uma reformulação da concepção de paz e segurança internacionais, que passaria doravante a agregar em seu próprio enunciado a proteção contra violações de direitos humanos?

A perspectiva de relativização do princípio da soberania em favor do cosmopolitismo representado pela universalidade dos direitos humanos encontra expressão máxima na tese do "dever de ingerência". A expressão foi cunhada em 1987 por Mario Bettati e Bernard Kouchner, vinculados à *Medécins Sans Frontières*, por ocasião do colóquio "Direito e Moral Humanitária", realizado em Paris. A tese do "dever de ingerência" remete à existência pressuposta de poder-dever de intervenção de atores políticos internacionais – Estados, organizações internacionais e humanitárias - nos assuntos internos de países, mesmo sem consentimento destes, em casos nos quais uma catástrofe humanitária grave fosse internacionalmente reconhecida. No tocante a esta posição, o termo "dever" seria preferível ao termo "direito" porque, ao contrário deste último,

---

pelo Conselho de Segurança, que por meio delas impôs sanções econômicas baseadas em motivações de caráter humanitário. Há, entretanto, diferenças no modo de atuação do CSNU durante e após a guerra fria. Uma das faces desta diferença diz respeito ao jogo de forças dentro do Conselho. Até a década de 1990 o órgão viveu uma fase de impasse para a tomada de decisões – os dois casos de vinculação entre direitos humanos e segurança internacional (África do Sul e Rodésia) constituíram exceções que materializaram a existência de consenso entre as duas superpotências com poder de veto no Conselho, Estados Unidos e União Soviética.

indicaria a obrigatoriedade de ação da comunidade internacional em detrimento da discricionariedade para arbitrar sobre a oportunidade e conveniência de uma intervenção (DEFARGES, 1997).

Na medida em que desloca radicalmente o vetor da soberania em favor da motivação humanitária – e, nessa medida, coloca-nos diante de uma perspectiva polarizada das relações internacionais -, a tese do "dever de ingerência" nos convida a refletir sobre o teor, a importância, os limites e as supostas benesses de uma aventada reconfiguração axiológica na esfera política (supervalorização da componente humanitária sobre o pragmatismo contido na concepção de *raison d'État*).

Com a obra *Un Monde d'Ingérences* (DEFARGES, 1997), Philippe Moreau Defarges nos ajuda neste exercício reflexivo. Problematizando o tema, Defarges sugere que observemos a ingerência não como um ato, mas como uma relação complexa, que se inscreve na dialética complicada da relação entre força e verdade. No caso dos direitos humanos, a componente da "verdade" põe em xeque os valores e o limite do que pode ser legitimamente considerado na categoria dos direitos elementares – se a ingerência praticada sob o argumento da proteção aos direitos humanos dá-se, idealmente, como expressão do verdadeiro inexpugnável, quais, precisamente, são as fronteiras de cada um destes direitos? Nesta passagem pouco fácil entre a ética e a força reside uma das razões da aura contraditória que reveste as ingerências empreendidas com revestimento humanitário.

Uma outra forma de interpretar o renovado *modus operandi* do Conselho de Segurança da ONU, exemplificado acima, constitui, aqui, não mais em desafiar este último princípio (como o faz a tese do dever de ingerência), mas em reformulá-lo. Esta é a posição, com nuances particulares, de grande parte da literatura que se debruça sobre o tema da internacionalização dos direitos humanos[28]. Ao contrário da perspectiva anterior, que advoga pela derrogação preferencial da soberania em face do universalismo dos direitos humanos, a ênfase na transformação concentra-se em compreender e explicar quais os novos contornos do princípio *vis à vis* a emergência e a valorização de valores transversais com vocação universalizante.

A reunião da literatura em torno do argumento-chave da reconfiguração do princípio da soberania nas relações internacionais não corresponde a visões idênticas sobre os novos

[28] Compartilhando a percepção estão autores como Flávia Piovesan (PIOVESAN, 2002, p. 133), Antônio Augusto Cançado Trindade (TRINDADE, 2006), Celso Lafer (LAFER, 1994, p. XXIII), Jack Donnely (DONNELY, 1989) e Louis Henkin (HENKIN, 1990, p. 50).

contornos assumido pelo princípio, nem necessariamente a conclusões convergentes sobre critérios ou aceitabilidade de sua derrogação com vistas à efetivação dos direitos humanos. Neste sentido, é significativo registrar a posição de Louis Henkin, que, num dos extremos do debate, advoga que, no curso do século XX, confirmou-se uma tendência de afirmação dos direitos humanos cujo resultado, em suas palavras, foi uma "significant erosion of state sovereignty" (HENKIN, 1999, p. 66). Para o autor, a referida erosão conduzirá no médio prazo ao abandono integral da noção de soberania em favor dos valores humanitários, o que significará o derradeiro triunfo dos direitos humanos sobre a igualdade entre os Estados (RICHEMOND, 2003, p. 60). Apesar de advogar o enfraquecimento da soberania e a perspectiva de sua derrocada, o autor é refratário à intervenção dentro de limites de Estados soberanos motivada por propósitos humanitários (HENKIN, 1990, p. 52):

> International law forbids intervention in matters that are within the domestic jurisdiction of another state. If a matter is not within the domestic jurisdiction of another state, external or international concern with it cannot be intervention. Beyond dispute or doubt, it is not intervention or other improper interference for one state to respond to violations by another of her obligations under international law or agreement, though some forms of external or international reaction may be barred by other legal doctrine, e.g., the unilateral use of force under article 2(4) of the UN Charter. It is not intervention for an international body to consider a matter within its granted jurisdiction.
> Strictly, moreover, intervention means dictatorial interference by force or threat of force.

Em linha com o argumento segundo o qual o princípio da inviolabilidade interna e externa dos Estados-nação vem sendo redesenhado em favor de valores universalistas, a tese da "responsabilidade para proteger" sugere de modo mais preciso qual seria o novo conteúdo assumido pelo conceito de soberania na aurora do século XXI. O argumento foi insculpido em estudo levado a cabo por iniciativa e com apoio do governo do Canadá – o *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). O núcleo central da tese apresentada no documento consiste na defesa de que a soberania tem de estar atrelada ao dever do Estado de proteger seus cidadãos de catástrofes previsíveis, tais como assassinatos e estupros em massa. A incapacidade ou indisposição para fazê-lo tornaria legítima a intervenção (em caráter subsidiário, registre-se) da comunidade internacional – "sovereign states have a

responsability to protect their own citizens from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation – but when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states”[29].

Na sinopse do documento, a imbricação de um certo dever universal perante os nacionais contido dentro do conceito de soberania, a legitimidade de ação internacional quando do descumprimento deste dever, e o liame lógico com o princípio dos direitos humanos é apontado de forma explícita. No tocante às bases que sustentam a tese (o item “2”, abaixo, intitulado *Foundations*), há, também, expressa menção a uma suposta incorporação do projeto humanitário ao conceito de paz e segurança internacionais, sob guarda do Conselho de Segurança (ICISS, 2001, p. 2):

> **(1) Basic Principles**
>
> A. State sovereignty implies responsability, and the primary responsability for the protection of its people lies with the state itself.
>
> B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.
>
> **(2) Foundations**
>
> The foundations of the responsibility to protect, as a guiding principle of the international community of states, lie in:
>
> (A) obligations inherent in the concept of sovereignty;
>
> (B) the responsibility of the Security Council, under Article 24 of the UN Charter, for the maintenance of international peace and security;
>
> (C) specific legal obligations under human rights and human protection declarations, covenants and treaties, international humanitarian and national law;
>
> (D) the developing practices of states, regional organizations and the Security Council itself.

Por fim, a reflexão sobre os laços a unir direitos humanos e soberania, induzida pela atuação do Conselho de Segurança a partir da década de 1990, pode ser feita a partir do tema da paz e da segurança internacionais, como também sugere o relatório citado acima. Neste caso, trata-se de interpretar se a atuação do Conselho permite inferir que houve incorporação do vetor humanitário ao conceito de paz e segurança internacionais.

Com efeito, observa-se que resoluções emanadas do CSNU autorizando aplicação de medidas coercitivas a Estados flagelados por catástrofes humanitárias (guerras civis, genocídio,

---

[29] INTERNATIONALA COMMISSION ON INTERVENTION AND SOVEREIGNTY (ICISS). **Responsibility to Protect,** Ottawa, 2001, p. VIII.

desnutrição) invocam o argumento da garantia da paz e da segurança internacionais como motivador da decisão tomada[30]. Neste sentido, portanto, instala-se uma zona cinzenta: o Conselho agiria para conter as ameaças à estabilidade internacional decorrentes da violação de direitos humanos de uma população (como, por exemplo, o fluxo de refugiados capaz de desestabilizar toda uma região), ou atuaria diretamente para solucionar a própria crise humanitária, assumindo que a violação sistemática dos direitos elementares dos cidadãos de determinado Estado consistiria em ameaça à própria segurança internacional?

Weiss, Forsythe e Coate ilustram bem o caráter deste espaço indefinido por alusão à operação de paz autorizada pelo Conselho de Segurança na Somália (WEISS et al, 1997, pp. 126-127):

> The more compelling point, however, is that great many international actions are taken for mixed motives with various justifications. The UN Securitiy Council authorized the use of force, in effect, to curtail starvation in Somalia. To some, this was a response to the codified human right to life, adequate nutrition, and health care. To more than one lawyer, this was expanding the concept of international security to include humanitarian threats so that the Council could respond with a binding decision. But the reality was that the United Nations was used by the international community to try to improve order and reduce starvation and malnutrition.

A mencionada "zona cinzenta" corresponde, na expressão formulada por Antonio Aguiar Patriota, a um dos enigmas contidos no processo de "articulação de um novo paradigma de segurança coletiva" pelo Conselho de Segurança (PATRIOTA, 1998). Além dos temas relacionados com a composição e com o mandato das operações de paz – que Patriota denomina como "eixo dos meios" -, a articulação envolveria a dimensão do escopo a ser perseguido pelo CSNU em suas operações autorizadas sob a égide do Capítulo VII – o "eixo dos fins", dentro do qual o mistério em torno dos contornos precisos dos propósitos humanitários se inscreveria (idem, p. 156):

> [No eixo dos fins] se situariam as questões relacionadas aos objetivos da segurança coletiva, no contexto das quais se sobressai o problema da ampliação do campo de aplicação do Capítulo VII para incluir situações de emergência humanitária e violações maciças de direitos humanos, ou para o

[30] Neste sentido, a título de ilustração e em rol não exaustivo, a maioria das resoluções mencionadas no início deste capítulo: resolução 794, de 1992 (crise humanitária na Somália); resolução 929, de 1994 (socorro humanitário às vítimas do genocídio e da guerra civil em Ruanda); e resolução 827, de 1993(constituição de tribunal *ad hoc* para apuração de crimes contra a humanidade cometidos na ex-Iugoslávia entre 1992 e 1995).

> combate ao terrorismo, à subversão da ordem democrática, à proliferação de armas de destruição em massa – expressão de Stanley Hoffman, a transformação da ameaça à paz e à segurança internacional em um 'all purpose parachute'.

No propósito de articular os conceitos de soberania, direitos humanos e segurança internacional, as três linhas explicativas apontadas acima, a despeito da diferença de ênfase ou diversa conclusão a que conduzem, encontram-se na medida em que reconhecem a existência de um processo recente de transformação na dinâmica dos valores que até então vinham orientando a atuação dos atores políticos relativamente ao tema da promoção e defesa dos direitos elementares. É possível inferir que as perspectivas apresentadas compartilham uma espécie de subtexto, segundo o qual, desde o fim do século XX, vem crescendo o desconforto em aceitar-se a omissão da sociedade internacional diante da ocorrência de violações maciças e sistemáticas de direitos humanos de cidadãos dentro dos Estados soberanos de que são nacionais. Nas palavras de Philippe Moreau Defarges (DEFARGES, 1997, p. 235):

> D'une part, le système international, bati par l'Organisation des Nations Unies, repose sur la souveraineté des États-nations la non ingérence dans les affaires intérieures. D'autre part, les droits de l'homme implique que chaque individu a des droits propres. Souveraineté et droits de l'homme peuvent se trouver en contradiction dans certaines situations (dictatures, régimes totalitaires), finalement assez courantes. Dan ces cas-là, les autres États, la communauté internationale n'ont-ils pas un devoir, un droit d'entraide vis-à-vis des peuples privés de leur liberté?

Transportando o tema para a especificidade do tipo penal do genocídio, esta transformação da dinâmica no campo valores dos pode ser exemplificada por algumas questões sugestivas: genocídios dentro de fronteiras soberanas deveriam ser considerados *minor conflicts* cuja responsabilidade de prevenção deve repousar sob a competência exclusiva dos Estados soberanos dentro dos quais ocorra? É razoável supor que diante de atrocidades de larga escala e extrema violência, como no caso de Ruanda, a competência pela responsabilização dos perpetradores deve confinar-se ao Estado soberano ruandês, organizador e patrocinador ativo do projeto de eliminação étnica? E, finalmente, como pronunciou-se o ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Kofin-Annan: "(...) if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable

assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?"[31].

Retomemos o olhar sobre o Conselho de Segurança em sua prática de associação entre paz e segurança internacional e direitos humanos. Se não há, por um lado, regulação jurídica formal e expressa constituindo e delimitando para ele um dever de ação em casos de violação sistemática de direitos humanos dentro de fronteiras nacionais, é certo, por outro, que existe, no campo da paz e da segurança internacional, um certo *habitus* do ator político quando da ocorrência de certas espécies de violação, e que este *habitus* é respaldado por um conjunto de valores contidos na categoria dos direitos elementares. Este *habitus*, entretanto, não encontra – ao menos até o final da década de 1990, como sugere Patriota – contornos definidos, ou seja: não se sabe se constitui uma norma social consistente a ser observada doravante com regularidade pelo Conselho de Segurança, nem as circunstâncias em que se aplica, nem o formato ideal de que deve revestir-se em caráter definitivo. Em outras palavras, tratar-se-ia antes de uma "tendência" construída pela prática do CSNU do que propriamente de uma norma de conduta internacional.

Reconduzida ao universo da proposta teórica construtivista de Nicholas Onuf, poderíamos observar esta "tendência" como uma espécie de proto-norma, a que designaremos, seguindo a tipologia onufiana, como "convenção". Conforme exposição realizada no capítulo primeiro, convenções, na acepção de Onuf, posicionam-se a meio-caminho de tornarem-se regras sociais. À diferença destas últimas, cujos próprios enunciados determinam específicos modos de ação em circunstâncias-padrão, atribuem direitos e deveres aos atores políticos e constituem papéis sociais, as convenções estão amparadas na repetição de condutas. Convenções se configuram quando se observa que os atores políticos passam a adotar um determinado modo de agir diante de circunstâncias análogas, sem que a comunidade reconheça que este modo de agir é posto em marcha em decorrência de uma norma que o prescreva, e sim da própria adoção repetida, em momentos anteriores, de comportamentos assemelhados. Convenções informam os atores sobre o modo como devem agir na medida em que relembram a recorrência da maneira como vêm agindo ao longo de um certo período de tempo. O fortalecimento derivado da recepção positiva dos atores políticos, e seu reconhecimento como enunciado prescritivo – e não como prática

[31] Comunicação do Secretário Gerald as Nações Unidas, Kofi Annan, na 54ª sessão da Assembléia Gerald a ONU, em 1999, *apud* ICISS, 2001, p. 2.

recorrente – converte a convenção em norma social, muito embora haja convenções que jamais alcancem uma tal tradução normativa (ONUF, 1998, p.67).

Adotando este singular ângulo construtivista, é possível, por fim, elaborar o tema da existência/inexistência de dever jurídico do Conselho de Segurança para prevenção do crime de genocídio dentro de fronteiras nacionais. Para os fins deste trabalho, assume-se a inexistência de norma criando deveres estritamente jurídicos para a atuação coercitiva do CSNU em face de violações de direitos humanos. Todavia, é possível reconhecer uma convenção – espécie de "norma em estágio embrionário", ou "norma em processo de formação" - aproximando os temas de paz e segurança internacionais do tema dos direitos humanos, com evidentes repercussões sobre o conteúdo do princípio da soberania aplicado às relações internacionais.

Da mesma forma, é possível identificar diferentes possibilidades de articulação do Conselho de Segurança frente aos valores da soberania, da missão universal dos direitos humanos e da segurança internacional, independentemente da existência de um dever jurídico cogente vinculando o ator político a propósitos de natureza humanitária. A conduta do Conselho de Segurança, mobilizando de maneira renovada os arranjos entre direitos humanos, soberania e paz e segurança internacional, pode ser interpretada como um conjunto de atos da fala cuja enunciação contribui para a institucionalização de novas regras na estrutura política internacional (FREDERKING, 2002, p. 06). Este ponto de vista – de filiação construtivista – enfatiza a concepção segundo a qual os atores políticos estão imersos num contexto intersubjetivo permeado pelas regras sociais (idem, p. 07); ao pronunciar-se oficialmente sobre a existência ou inexistência do genocídio, da tarefa que as Nações Unidas devem empreender dentro de Ruanda, da pertinência ou não para o emprego da força com vistas a conter a campanha de eliminação étnica, etc, o Conselho de Segurança demarca uma singular relação com estas regras, escritas e não escritas. Ao fazê-lo, contribui que tais regras sejam ressignificas, colocando em marcha, nesta seara específica, o processo de co-constituição apresentado no primeiro capítulo deste trabalho.

De conformidade com a exposição realizada neste tópico, a apuração do papel desempenhado pela conduta discursiva do Conselho de Segurança *vis à vis* o direito internacional dos direitos humanos será feita no item 3.4 por meio da confrontação entre a construção discursiva insculpida nas resoluções do CSNU com determinadas regras sociais que apresentam opções de ação para o ator político no domínio dos temas da repressão ao genocídio, da vigência

do princípio da soberania e do resguardo da paz e da segurança internacional. Procuraremos interpretar como o ator político mobilizou estas regras através de sua prática discursiva– se privilegiou algumas em detrimento de outras, se as negligenciou completamente, se propôs-lhe um conteúdo diverso, se as negou explicitamente. Dentro deste horizonte, um dos aspectos a ser analisado será a convenção mencionada acima. Neste particular, interpretaremos se o construto discursivo do Conselho contribuiu para o fortalecimento e para institucionalização da convenção em norma social, ou se, ao contrário, contribuiu para a degeneração daquela "tendência".

4.3. Representação do genocídio em Ruanda no discurso oficial do Conselho de Segurança

Nesta etapa, procede-se ao exame das resoluções emanadas do Conselho de Segurança para interpretar como o CSNU se pronunciou a respeito do genocídio em Ruanda ao longo do período que se estende desde a decisão de estabelecer a UNAMIR no país até a autorização de uma força de paz multinacional sob comando da França. O objetivo da análise é investigar se as resoluções do Conselho refletem uma postura de omissão diante da campanha de eliminação étnica, e, em caso afirmativo, como esta suposta omissão foi construída.

Em consideração aos propósitos buscados, critérios foram adotados para orientar a leitura dos documentos. Primeiramente, verificou-se se houve registro de menção à violência em Ruanda, e, em caso afirmativo, se as manifestações desta violência foram classificadas (como crimes contra a humanidade, como genocídio, assassinatos ou estupros cometidos pelas forças combatentes a civis inocentes etc), e se suas causas motivadoras (ódio étnico, luta pelo controle político do país etc) foram reportadas. Procurou-se compreender, dessa forma, se as resoluções do Conselho representaram o quadro em Ruanda como genocídio, se esta qualificação do quadro foi integralmente negligenciada nos documentos analisados, ou se foi apresentada de maneira alternativa.

Outro parâmetro que referenciou a leitura dos trabalhos foi a presença de menção, pelo Conselho, ao tema da segurança internacional. Com respeito a este critério, procurou-se identificar se, ou quando, os acontecimentos em Ruanda foram considerados ameaça à paz e à segurança internacional, ou, de maneira diversa, se as conseqüências advindas dos massacres é

que foram reputadas como ameaçadoras da estabilidade na região. Procurou-se reconhecer, ainda, a espécie de decisão proferida nas hipóteses em que houve reconhecimento de ameaça à ordem, o que importa dizer: se houve menção à ruptura da paz e da segurança internacional com ou sem adoção de medidas subseqüentes.

Procedeu-se, ainda, à avaliação das relações existentes entre reconhecimento/classificação da violência (genocídio ou outra espécie) e decisão proferida. No tocante às interações possíveis entre classificação da violência e omissão, reconhece-se a existência de dois tipos ideais pelos quais uma possível omissão do Conselho de Segurança perante o genocídio poderia tomar forma: inexistindo tanto referência quanto decisão relativamente ao genocídio, e existindo referência sem decisão subseqüente. Na análise dos documentos, examinou-se se em algum momento o Conselho identificou o episódio em Ruanda como genocídio e determinou ações eficazes para contê-lo; se não o identificou explicitamente como tal, mas mesmo assim tomou ações direcionadas para sua cessação; se não o classificou como o genocídio e não tomou medidas a ele direcionadas; ou, se, alternativamente, o classificou como outra espécie de violência e baseou suas decisões nesta classificação diversa.

Vencida esta etapa preliminar, é preciso proceder a um primeiro contato com os documentos. Entre a determinação de envio de uma força de paz (a UNAMIR) para observação do cessar-fogo e auxílio na instituição do governo de transição, à autorização de uma força multinacional, comandada pela França, para a proteção de civis e refugiados sob risco em Ruanda, o Conselho de Segurança emitiu oito resoluções. Cada qual a seu modo, estas resoluções referenciam relatórios ou cartas encaminhadas previamente pelo Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) ao CSNU, nos quais usualmente são fornecidas informações acerca das condições sob as quais se encontra Ruanda em dado momento, ou, alternativamente, das circunstâncias sob as quais opera a missão da ONU (UNAMIR) no país. Embora não constituam objeto principal de exame neste trabalho, os documentos expedidos pelo Secretário Geral foram analisados para permitir melhor compreensão sobre as resoluções emanadas do CSNU.

Logo abaixo, os quadros 1 e 2 especificam os documentos mencionados, aportam informações sobre a data em que foram expedidos, e fazem breve menção ao conteúdo que apresentam. O quadro 3 ordena cronologicamente as resoluções do CSNU e os documentos do SGNU expedidos no período sob análise, permitindo visualização do fluxo de comunicação

oficial entre o Secretário Geral das Nações Unidas e o Conselho de Segurança entre 05 de outubro de 1993 e 22 de junho de 1994.

QUADRO 1 – Resoluções sobre a situação de Ruanda emanadas do Conselho de Segurança entre 05/10/1993 e 22/06/1994

Número da resolução	**Data**	**Conteúdo**
* antes da deflagração do genocídio		
872 (1993)	05/10/1993	- Releva a importância, reconhecida tanto pelo governo da República de Ruanda quanto pela Frente Patriótica Ruandesa, de constituição e envio de uma força neutra a Ruanda. - Determina o estabelecimento da UNAMIR por seis meses, com mandato para, entre outras tarefas, contribuir para a segurança de Kigali e garantir a observância do acordo de cessar-fogo entre as partes em conflito. - Solicita ao Secretário Geral que considere possíveis medidas para a redução dos custos da operação de paz. Sugere, para este fim, elaboração de um plano para o envio gradual de tropas, ressalvando que este deve preservar a capacidade de cumprimento do mandato pela missão.
891 (1993)	20/12/1993	- Decide prorrogar por mais seis meses o mandato da UNOMUR (*UN Observer Mission Uganda Ruanda*, criada na primeira metada de 1993 para observação das atividades militares da RPF na fronteira entre Uganda e Ruanda), e fundi-la à UNAMIR.
893 (1994)	06/01/1994	- Insta as partes signatárias dos Acordos de Arusha a cooperar para a consolidação da estabilidade e transição política, e ressalta que o apoio prestado pela UNAMIR ao país despenderá da capacidade das partes em implementar tais acordos.
909 (1994)	05/04/1994	- Expressa preocupação pelo atraso na constituição do governo de transição previsto nos Acordos de Arusha, bem como pela deterioração das condições de segurança em Kigali. - Decide prorrogar o mandato da UNAMIR até o dia 29 de julho, com a ressalva de que o país deverá ser avaliado nas seis semanas seguintes pelo próprio Conselho, e de que o papel da missão no país será revista caso relatório do Secretário Geral informe inexistência de progresso na implementação das instituições de transição previstas nos Acordos de Arusha.
*depois da deflagração do genocídio		
912 (1994)	21/04/1994	- Condena a falha das partes em conflito em manter o cessar-fogo e implementar os Acordos de Arusha. - Reportando-se apenas ao conflito entre as partes combatentes, condena a *"ongoing violence"/"large scale violence"/"mindless violence"/"carnage* que se abate sobre Ruanda. - Referenciando relatório do Secretário Geral da ONU (20 de abril de 1994), ajusta o mandato da UNAMIR, determinando redução do contingente da operação de 2.500 para 270 tropas. - Reafirma que os Acordos de Arusha permanecem como a única forma possível para resolução do conflito ruandês e para o atingimento da unidade e reconciliação no país.
918 (1994)	17/05/1994	- Manifesta seu alarme diante de relatos sobre violações sistemáticas e disseminadas do direito humanitário em Ruanda, e registra, neste contexto, que o assassinato de membros de um grupo étnico com intuito de destruí-lo no todo ou em parte constitui crime punível sob o direito internacional. - Expressa que a continuação do flagelo causado pelo <u>conflito</u> constitui ameaça à paz e à segurança internacionais na região. - Demanda que as partes em conflito cessem as hostilidades, acordem pelo cessar-fogo e ponham fim *"to the mindless violence and*

		carnage engulfing Rwanda", e autoriza aumento do contingente da UNAMIR para 5.500 tropas. - Sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, decide pela imposição de embargo de armas a Ruanda.
925 (1994)	08/06/1994	- Faz notar relatos indicando que "atos de genocídio" têm sido praticados em Ruanda, e registra que o genocídio constitui crime punível sob a égide do direito internacional. - Assinala que a componente militar da UNAMIR só deve existir e ser empregado para contribuir para a segurança e proteção de pessoas deslocadas, refugiados e civis sob risco, e para a garantia da operacionalização de operações de socorro humanitário que atuam em solo ruandês. - Decide prorrogar o mandato da UNAMIR até 9 de dezembro de 1994.
929 (1994)	22/06/1994	- Expressa grave preocupação com os *"sistematic and widespread killings of the civilian population in Rwanda"*. - Determina que a magnitude da crise humanitária em Ruanda constitui ameaça à paz e segurança na região. - Invocando carta do Secretário-Geral da ONU, datada de 19 de junho de 1994, autoriza a condução de operação de paz baseada no capítulo VII da Carta da ONU. Sob comando nacional, a operação deverá ser constituída com o propósito de providenciar proteção e segurança às pessoas desabrigadas e em deslocamento interno, aos refugiados e aos civis sob risco em Ruanda.

QUADRO 2 – Documentos sobre a situação de Ruanda, encaminhados pelo Secretário Geral ao Conselho de Segurança entre 05/10/1993 e 22/06/1994

Título	**Data**	**Conteúdo**
*antes da deflagração do genocídio		
Segundo Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre a Missão Uganda-Ruanda	15/12/1993	- narra o andamento da UNOMUR *UN Observer Mission Uganda Ruanda*, criada na primeira metada de 1993 para observação das atividades militares da RPF na fronteira entre Uganda e Ruanda)
Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre a Missão da ONU para Assistência em Ruanda (UNAMIR)	30/12/1993	- Menciona que a condição para o mandato da UNAMIR em Ruanda consiste na manutenção do cessar-fogo entre as partes, e nota que este vem sendo cumprido de boa-fé por ambas. Diante da circunstância, julga apropriado que o plano progressivo de envio de tropas para o país continue a ser cumprido.
Segundo relatório do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas de Assistência para Ruanda	30/03/1994 S/1994/360	- Relata atraso para que as partes implementem os Acordos de Arusha. Neste contexto, recomenda que a UNAMIR seja prorrogada por mais seis meses e que, caso não haja suficiente progresso na implementação de instituições, o Conselho reveja a situação da operação de paz, inclusive no que tange ao papel das Nações Unidas em Ruanda.
* depois da deflagração do genocídio		
Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre a Missão de Assistência para Ruanda	20/04/1994	- Lamentando a trágica morte dos presidentes de Ruanda e Burundi, em 06 de abril, reporta que uma onda de violência se disseminou em todo o país (não apenas na capital) desde então, e que esta violência aparentemente tem motivações tanto políticas quanto étnicas. - Considera que não há perspectiva de acordo entre as partes para um cessar-fogo no curto prazo e que o pessoal da UNAMIR encontra-se sob risco. Considera, ainda, que diante das novas circunstâncias o cumprimento dos objetivos almejados com a operação tornou-se impossível. - Em face das novas condições, reconhece que há necessidade de tomada de decisão sobre o tipo de esforço a ser empreendido pelas Nações Unidas para proteger e auxiliar as pessoas que – nas palavras do próprio Secretário - passaram a viver em "circunstâncias calamitosas". Para tanto, oferece ao Conselho três alternativas de ação: • Alternativa I – considerando a improbabilidade de um novo acordo de cessar-fogo entre as partes, a situação

		em Ruanda poderia ser revertida por meio do maciço reforço no contingente e equipagem da UNAMIR, com mudança de mandato para facultar, sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, a interposição coercitiva entre as partes com vistas à recondução de um acordo de cessar-fogo, ao restabelecimento da ordem e à cessação dos assassinatos. • Alternativa II - evacuação da maior parte do pessoal da UNAMIR, com manutenção de um grupo de 270 sob autoridade de um comandante. A função da missão, nesta hipótese, seria de agir como intermediária entre as partes em conflito com vistas a articular um novo cessar-fogo. • Alternativa III – completa retirada da UNAMIR de Ruanda, à qual o Secretário Geral expressamente se opõe em razão da gravidade da violência em marcha no país.
Relatório do Secretário Geral sobre a Situação em Ruanda	13/05/1994	- Não menciona genocídio. - Enfatiza "violências e massacres" como conseqüência de um conflito civil e concentra-se em discutir soluções baseadas num cessar-fogo entre as partes combatentes.
Segundo Relatório do Secretário-Geral sobre o Progresso das Missão de Observação Uganda Ruanda	16/06/1994	- narra o andamento da UNOMUR
Relatório do Secretário Geral sobre a situação de Ruanda	31/05/1994	- Estima entre 250.000 e 500.000 pessoas já assassinadas em Ruanda até o momento.
Cartado Secretário Geral ao Presidente do Conselho de Segurança	19/06/1994	Menciona o genocídio no parágrafo primeiro– "since the breakdown of the peace process in Rwanda in the wake of the tragic events of 06 April 1994, I have reported to the Security Council on several occasions, repeatedly stressing the need for an urgent and coordinated response by the international community to the **genocide** which has engulfed that country." - À luz da aparente dificuldade das Nações Unidas em providenciar o reforço da UNAMIR tempestivamente, o Secretário leva à consideração do Conselho a proposta francesa de envio de uma missão multinacional comandada pela França, sob o capítulo VII da Carta da ONU, com objetivo de providenciar proteção e segurança aos refugiados e aos civis sob risco em Ruanda.

QUADRO 3 – Fluxo das comunicações oficiais entre o Conselho de Segurança e o Secretário Geral das Nações Unidas entre 05 de outubro de 1993 e 22 de junho de 1994

Órgão de expedição	**Documento**	**Data**
CSNU	Resolução 872 (1993)	05 de outubro de 1994
SGNU	Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas	15 de dezembro de 1993
CSNU	Resolução 891 (1993)	20 de dezembro de 1994
SGNU	Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre a Missão de Assistência em Ruanda	30 de dezembro de 1993
CSNU	Resolução 893 (1994)	06 de janeiro de 1994
SGNU	Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre a Missão de Assistência para Ruanda	20 de abril de 1994
CSNU	Resolução 912 (1994) do Conselho de Segurança	21 de abril de 1994
SGNU	Relatório do Secretário Geral sobre a Situação em Ruanda	13 de maio de 1994
CSNU	Resolução 918 (1994)	17 de maio de 1994
SGNU	Relatório do Secretário Geral sobre a situação em Ruanda	31 de maio de 1994
CSNU	Resolução 925 (1994)	08 de junho de 1994
SGNU	Carta datada de 19 de junho de 1994 do Secretário Geral para o Presidente do Conselho de Segurança	20 de junho de 1994
CSNU	Resolução 929 (1994)	22 de junho de 1994

A condução da UNAMIR é o principal assunto tratado nas resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança sobre Ruanda antes da deflagração do genocídio. A resolução 871, de 05 de outubro de 1993, autoriza a missão e estabelece seu mandato, construído diante das circunstâncias de cessação da guerra civil entre as forças da República de Ruanda e a Frente Patriótica Ruandesa, tornada possível por meio da assinatura dos Acordos de Arusha, em agosto do mesmo ano.

De acordo com a resolução 871 (1993), a operação fora originalmente concebida para atuar com base na cessação prévia das hostilidades entre as partes combatentes; sua finalidade principal, de conformidade com as condições identificadas, seria garantir a segurança em Kigali e auxiliar o processo de transição política do país. Doravante, e até a deflagração do genocídio, sua viabilidade será constantemente avaliada em referência à permanência das circunstâncias que a ensejaram, condição última para cumprimento do mandato que lhe foi conferido.

Nas resoluções 871(1993), 891(1993), 893(1994) e 909(1994), prevalece a constante remissão do Conselho à necessidade de superação do atraso das partes no estabelecimento das instituições políticas previstas nos Acordos de Arusha. O CSNU expressa reconhecimento de

que há incapacidade dos dois lados contratantes em seguir o calendário acordado e em consolidar definitivamente as tratativas para a transição política, e enfatiza a estreita e inextricável relação entre a UNAMIR e a manutenção do cessar-fogo. Sem ele (nos termos da resolução 909) o papel da operação no país teria de ser reavaliado. No documento aprovado em 05 de abril de 1994 (isto é, um dia antes do estopim de conflagração da campanha de extermínio), o Conselho menciona preocupação com as condições de segurança em Kigali; as hostilidades entre as partes, todavia, reputam-se controladas.

Quinze dias depois de iniciado o genocídio, em 21 de abril de 1994, o Conselho pronuncia-se oficialmente sobre a situação de Ruanda, aprovando a resolução 912(1994). Invocando incapacidade das partes em conflito (i.e, as forças do governo e a RPF) em manter o cessar-fogo e implementar os Acordos de Arusha, reporta-se à retomada da guerra civil e condena a escalada de violência. Referenciando relatório do Secretário Geral com data do dia anterior, opta pela alternativa apresentada naquele documento nos parágrafos 15 a 18, a saber: a retirada da UNAMIR do território ruandês, com manutenção de apenas 270 de seus membros, cuja principal tarefa, daquele momento em diante, seria a articulação, junto às partes concernidas, de um novo acordo de cessar-fogo.

A decisão de retirar a maior parte do contingente da UNAMIR de Ruanda não é explicitamente apresentada na resolução. De maneira diversa, é tomada por meio de referência ao documento do Secretário Geral – assim, para conhecer seu teor é necessário que se faça uma consulta ao relatório, cujo exame revela que, além da alternativa adotada pelo CSNU, duas outras sugestões haviam sido formuladas pelo Secretário Geral para fazer frente à retomada da guerra civil em Ruanda (à semelhança da resolução, o relatório não faz qualquer menção ao genocídio). A primeira delas seria o reforço da UNAMIR (em termos de tropas e equipamentos) e alteração do seu mandato, para que, sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, se interpusesse entre as forças combatentes e as coagisse a um cessar-fogo, garantindo o restabelecimento da ordem em Ruanda e a cessação dos assassinatos. A outra seria a completa retirada da UNAMIR.

Em linha de continuidade com as resoluções prévias à deflagração do genocídio, o Conselho de Segurança, na resolução 912, reporta a escalada de violência em Ruanda desde o ângulo da inobservância dos Acordos de Arusha, mencionando que o cumprimento deste consistiria no principal meio para a reestabilização do país. A violência é relatada como reflexo

da guerra civil; nenhuma menção é feita ao genocídio. Seguindo a linha argumentativa do documento, a "*large scale violence*" nele indicada só pode ser reconhecida como decorrência da retomada das hostilidades.

A omissão de referência assertiva atestando que em Ruanda ocorre um genocídio, propriamente, será *leitmotiv* nas resoluções subseqüentes, muito embora a forma desta ausência modifique-se à medida que a campanha de eliminação étnica se torna paulatinamente inquestionável. Simultaneamente, as mesmas resoluções aprovadas pelo Conselho referenciam expressamente a guerra civil, trazendo inevitável menção às "partes" (isto é, às forças combatentes), instam pelo fim das hostilidades mútuas e invocam a importância dos Acordos de Arusha para o restabelecimento da ordem no país.

A atitude omissa do Conselho em reconhecer assertivamente que os acontecimentos em Ruanda compunham uma campanha de extermínio operacionalizada lado a lado com uma guerra civil não significou seu absoluto silêncio em relação à natureza das atrocidades que vinham sendo perpetradas. À época em que as resoluções subseqüentes à resolução 912 foram aprovadas – isto é, a partir de 17 de maio de 1994 –, a onda de violência em Ruanda já era reconhecida internacionalmente como o mais novo episódio de genocídio da história recente. Acompanhando, à sua maneira, o reconhecimento internacional da gravidade dos crimes cometidos no país africano, a terminologia empregada pelo Conselho para referenciar as atrocidades ganha contornos superlativos nas resoluções 918(1994), 925(1994) e 929(1994) - "*mindless violence*", "*carnage*", "*systematic and widespread killings of the civil population*" - e passa a conter indicativos dos elementos objetivos e subjetivos do tipo penal "genocídio" (i.e, consumação de assassinatos com *dolus specialis* de destruição parcial ou integral de um grupo étnico) . Mesmo referências diretas ao crime de genocídio e à sua punibilidade perante o direito internacional são feitas nas resoluções 918 (17 de maio) e 925 (08 de junho). Na primeira, o CSNU manifesta alarme em razão de relatos sobre violações sistemáticas (ou seja, não esporádicas) do direito humanitário em Ruanda, e relembra que assassinar membros de um grupo étnico com o intuito de destruí-lo total ou parcialmente constitui crime punível de conformidade com o direito internacional. Na segunda, registra sua mais grave preocupação com relatos indicando que "atos de genocídio" vinham ocorrendo no país africano, e faz notar, uma vez mais, que o genocídio é um tipo penal cuja punição é prevista pelo direito criminal internacional. Na

resolução 929 (22 de junho), por sua vez, o Conselho limita-se a confessar-se "*deeply concerned by the continuation of systematic and widespread killings of the civilian population in Rwanda*".

Algo indefinidas quanto aos exatos contornos do conteúdo que informam, as menções ao genocídio não vêm acompanhadas do conectivo lógico ligando qualificante e objeto qualificado. Em outras palavras, pode-se afirmar que, embora as resoluções caracterizem a violência em Ruanda com elementos indicativos de uma possível qualificação como genocídio – e, no caso da resolução 925, essa violência seja referenciada aos vagos "atos de genocídio"-, falta-lhes, para atingir a natureza assertiva, que completem o liame lógico – que afirmem que há, efetivamente, uma disseminada, abrangente, sistemática e eficaz campanha de eliminação étnica ocorrendo em Ruanda. Quanto a este aspecto, portanto, as resoluções do Conselho de Segurança reputam-se omissas.

No referente à relação com o tema da segurança internacional, observa-se, na resolução 918, a primeira manifestação do Conselho classificando a continuação do flagelo humanitário sofrido pela população de Ruanda como ameaça à estabilidade regional. Na mesma resolução, o Conselho toma duas decisões em face do cenário: autoriza o aumento do contingente da UNAMIR para 5.500 tropas e determina embargo de armas ao país. Apenas a segunda, todavia, é formulada sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Logo, o mandato da UNAMIR permanece sob a égide do Capítulo VI, passando a incluir, de acordo com o texto da resolução, a proteção de refugiados, civis inocentes e pessoas em deslocamento em razão da violoência, bem como o apoio para a prestação adequada de assistência humanitária no país. O reforço efetivo da missão não viria a concretizar-se dentro do período abrangido pela presente pesquisa.

A comunicação seguinte, de 08 de junho, contém possivelmente a menção mais direta do Conselho se Segurança à campanha de extermínio ao longo do período – a passagem: "*noting with the gravest concern the reports indicating that acts of genocide have ocurred in Rwanda and recalling in this context that genocide constitutes a crime punishable under international law*" (os grifos constam do texto original). Seu texto, entretanto, não se faz acompanhar de referências ao tema da segurança internacional. O assunto da estabilidade ressurgirá, de forma derradeira, apenas na resolução 929, em que o Conselho determina "*that the magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region*"[32].

[32] Finda a campanha de extermínio, o Conselho de Segurança aprovará, em 1994, a resolução 955(1994). Fundamentado no Capítulo VII da Carta da ONU – que concede ao Conselho a faculdade de adotar medidas em hipóteses de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem internacional -, o documento decide pela criação do Tribunal

Nesta última comunicação, aprovada em 22 de junho de 1994, o CSNU dialoga com informações levadas oficialmente ao seu conhecimento pelo Secretário Geral da organização no terceiro dia antecedente. Na carta com data de 19 de junho, o SGNU informa pela primeira vez que um genocídio ocorre em Ruanda[33], esclarece que há insuficiência de recursos para que a UNAMIR seja efetivamente robustecida nos três meses seguintes, e solicita que o Conselho avalie proposta, feita pela França, de envio de uma missão multinacional sob seu comando, com mandato para proteger pessoas desabrigadas e civis em risco. À luz do documento recebido, o Conselho de Segurança autoriza, sob a égide do Capítulo VII, a constituição e o envio da missão subsequentemente designada como "Operação Turquesa" (*Opération Turquoise*). A ela o Conselho confere o mandato humanitário requerido originalmente pelo Secretário Geral, ressalvando, por um lado, que seu cumprimento deverá ser realizado sem interposição entre as partes (ou seja, com imparcialidade), e facultando-lhe, por outro, que lance mão de todos os meios de que necessite (*"all necessary means"*) para lograr a realização dos propósitos que ensejaram sua constituição.

Nas resoluções 918(1994) e 929(1994), indistintamente, o Conselho indica que o próprio flagelo da população – e não suas conseqüências geopolíticas – constituem a ameaça à segurança internacional. Na comunicação de 17 de maio, o CSNU reconhece-se "*deeply disturbed by the magnitude of the human suffering caused by the conflict and concerned that the continuation of the situation in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region"* (os grifos constam da versão original). No documento de 22 de junho, o Conselho determina "*that the magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region"*.

Menos clara é a relação entre genocídio, propriamente, e risco de ruptura da ordem internacional. As comunicações oficiais sobre Ruanda indicam em que consiste a crise humanitária cuja permanência representaria risco à estabilidade – em assassinatos sistemáticos, fome, deslocamentos forçados, risco de morte iminente e em busca maciça de refúgio pela

---

Criminal Internacional de Ruanda (ICTR), com competência para julgar os crimes ocorridos e determinar a pena aplicável aos condenados. Trata-se, portanto, de um terceiro documento no qual o nexo entre segurança internacional e violação de direitos humanos foi estabelecido pelo Conselho. Dentro do intervalo que finda em 22 de junho de 1994, entretanto, a resolução 929(1994) será a última que expressando aquela relação de sentido.

[33] Nas palavras do Secretário, contidas no primeiro parágrafo da carta: *"Since the breakdown of the peace process in Rwanda in the wake of the tragic events of 6 April 1994, I have reported to the Security Council on several occasions repeatedly stressing the need for an urgent and coordinated response by the international community to the genocide which has engulfed that country"*.

população ruandesa, relatados pelo Conselho nas suas resoluções aprovadas desde o atentado ao Presidente Juvénal Habyiarimana. Todavia, a omissão de assertiva sobre o genocídio, ao longo do tempo, constrói o campo da indefinição sobre os contornos da associação entre o conceito de segurança e o programa de eliminação étnica, em sua especificidade. Se o flagelo humanitário compreende os atos e os riscos gerados no seio das "hostilidades entre as partes", e, eventualmente, nos vagos "atos de genocídio", é o sofrimento da presentificação de uma guerra civil reconhecida e de algo como "indícios de um genocídio" que constitui ameaça à ordem. Em resumo: as manifestações e as conseqüências da guerra civil e da campanha de extermínio, indistintamente, são os objetos reconduzidos pelo Conselho ao lugar de sentido representado pelo conceito de "ameaça à paz e à segurança internacional", e não o genocídio, em si próprio.

Por fim, resta conhecer e interpretar o discurso oficial do Conselho no aspecto particular das associações, tecidas por ele, entre caracterização da violência e medidas autorizadas para seu enfrentamento. O quadro 4 apresenta sistematização preliminar do tema:

QUADRO 4 – Cruzamento entre menções ao genocídio e medidas autorizadas pelo Conselho de Segurança nas resoluções aprovadas entre 21 de abril e 22 de junho de 1994

Número da resolução	**Data**	**Menção ao genocídio**	**Medida(s) autorizada(s)**	**Fundamentação da medida no Capítulo VII**
912(1994)	21 de abril	Não	Retirar a UNAMIR de Ruanda, com manutenção de contingente de 270 pessoas no país.	Não
918(1994)	17 de maio	Sim	Aumentar o contingente da UNAMIR para 5.500 pessoas, e determinar modificação de mandato, que passa a incluir o provimento de segurança à população e apoio às ações de assistência humanitária	Não
			Determinar aos Estados Membros o embargo à venda de armas a Ruanda	Sim
925(1994)	08 de junho	Sim	Prorrogar o mandato da UNAMIR até 09 de dezembro de 1994	Não
929(918)	22 de junho	Não	Autorizar envio de missão de assistência humanitária, sob comando nacional, para assistência humanitária em Ruanda	Sim

O quadro acima ilustra a existência de duas oportunidades em que a crise humanitária foi classificada como ameaça à segurança internacional, ambas acompanhadas pela adoção de medidas fundamentadas no Capítulo VII da Carta de São Francisco. Em 17 de maio, com base naquela seção da Carta da ONU, o Conselho determina que os Estados Membros procedam ao embargo de armas a Ruanda; em 22 de junho, autoriza, com base no Capítulo VII, a missão de assistência humanitária, sob comando da França, para prestação de socorro e proteção aos civis ameaçados no país, e faculta, para tanto, que *all necessary means* sejam empregados, exceto a interposição entre as partes combatentes.

Porquanto a natureza e extensão da primeira medida seja suficientemente clara – proibição da venda de armas, munição ou materiais correlatos a Ruanda -, resta-nos examinar a natureza da segunda, em particular no que concerne à sua correlação com o tema do genocídio.

À luz deste propósito, primeiro aspecto a ser examinado consiste nos objetivos atribuídos à operação. O texto da resolução 929(1994) é explícito neste sentido: a missão é constituída com

fins humanitários (*"a multinational operation may be set up for humanitarian purposes"*), que compreendem explicitamente a contribuição para a segurança e a proteção de pessoas desabrigadas, refugiados e civis em risco em Ruanda. Ademais disso, constituem os fins humanitários, conforme remissão feita pelo Conselho naquele documento, aqueles constantes do parágrafo 4, alíneas (a) e (b) da resolução 925(1994), a saber: *"(a) contribute to the security and protection of displaced persons, refugees and civilians at risk in Rwanda, including through the establishment and maintenance, where feasible, of secure humanitarian areas; and (b) provide security and support for the distribution of relief supplies and humanitarian relief operations"*.

Em oposição aos objetivos da missão, explicitados claramente na resolução 929(1994), os contornos do mandato atribuído à Operação Turquesa são relativamente vagos. Três indicações são oferecidas pelo Conselho no tocante ao tema: (i) a operação deverá ser conduzida sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, ou seja, como medida extrema tomada diante de situação ameaçadora da segurança internacional; (ii) a atuação deve dar-se de maneira imparcial, ou seja, sem interposição entre as partes e apenas na medida em que signifique cumprimento das finalidades humanitárias descritas; (iii) para o alcance dos propósitos humanitários, todos os meios necessários (*"all necessary means"*) devem ser empregados pela equipe. A rigor, a faculdade de utilização de *all necessary means* não comportaria a oposição de exceções; para integração coerente do texto da resolução, entretanto, é de se interpretar a observância do princípio da imparcialidade como o limite último delimitado para a atuação em Ruanda.

A opção tomada pelo Conselho, na autorização realizada em 22 de junho, é por uma missão multinacional, sob comando francês, dirigida para, com imparcialidade, atuar sobre as conseqüências advindas da onda de violência, e para proteger, na medida do possível (inclusive com a constituição de zonas de segurança), que pessoas inocentes tornem-se dela vítimas. Neste sentido, o papel atribuído à Operação Turquesa – autorizada quando o genocídio já era amplamente conhecido - é significativamente diverso e significativamente mais tímido do que aquele que fora sugerido pelo CSNU à UNAMIR cerca de dois meses antes, quando a campanha de eliminação étnica era supostamente questionável e nenhuma menção de genocídio se fazia presente em documentos oficiais, tanto de um quanto de outro órgão. No relatório de 20 de abril, a primeira alternativa de ação oferecida pelo Secretário Geral para assistir a população que, em suas palavras, atravessava uma "situação calamitosa", tinha como direção o próprio "conflito entre as partes" (não as conseqüências dele advindos), e era dotada de natureza coercitiva,

embora imparcial. Embora privilegie a representação da violência como resultado de uma guerra civil, em retrospecto, com a vantagem do olhar sobre o tempo passado, afigura-se como a opção mais adequadamente desenhada para o enfrentamento do quadro que se desenrolava no país africano:

> The first alternative is predicated on the conclusion, described above, that there is no realistic prospect of the two opposing forces agreeing on an effective cease-fire in the immediate future. Without a cease-fire, combat between them will continue and so will the lawlessness and the massacres of the civilians. This situation could only be changed by the immediate and massive reinforcement of UNAMIR and a change in its mandate so that it would be equipped and authorized to coerce the opposing forces into a cease-fire, and to attempt to restore law and order and put an end to the killings. This also would make possible the provision and distribution of humanitarian assistance by humanitarian agencies and non-governmental organizations not only in the capital, but in other parts of the country where the population has been displaced or subjected to deprivation as a result of the violence.

Das duas resoluções autorizadas com fundamento no Capítulo VII, apenas aquela que decide pelo embargo de armas contém menção ao genocídio. A autorização da Operação Turquesa faz-se, portanto, rompendo a trajetória iniciada nas duas resoluções anteriores, nas quais o Conselho registra referências à campanha de extermínio. À semelhança do que ocorrera quanto à asserção do genocídio e quanto à associação entre ele e o conceito de paz e segurança internacional, também no aspecto relativo à autorização da operação de paz *vis à vis* o projeto de eliminação étnica falta à comunicação oficial o liame lógico expresso ligando a decisão tomada à especificidade do crime de genocídio. Da leitura estrita da comunicação de 22 de junho, infere-se que a decisão do CSNU dá-se em face da crise humanitária e dos *"systematic and widespread killings of the civilian population in Rwanda"*; da leitura sistemática das resoluções aprovadas, ao seu turno, é possível identificar nas motivações do autor a necessidade de assistência decorrente de conflito armado e, em caráter subsidiário, eventualmente dos "atos de genocídio". A única associação expressa possível entre o genocídio em Ruanda, propriamente, e a autorização da Operação Turquesa, dá-se por meio da leitura da resolução 929(1994) em articulação com a Carta do Secretário Geral datada de 19 de junho, na qual a campanha de extermínio é explícita e assertivamente mencionada.

Ainda no tocante ao cruzamento entre menção ao genocídio e decisão tomada, resta examinar as demais comunicações ilustradas no Quadro 4, nas quais o Conselho autorizou medidas sem invocar o Capítulo VII da Carta de São Francisco.

As decisões tomadas nas resoluções 912, 918 (na porção que não foi fundamentada no Capítulo VII) e 925, acompanhando as evoluções na situação de Ruanda, determinam conseqüentes ajustes na UNAMIR. A primeira delas, em ordem cronológica, segue o padrão "omissivo puro", descrito no início da exposição: nenhuma menção ao genocídio, nenhuma ação tomada com vistas a preveni-lo ou reprimi-lo. O teor do documento privilegia a classificação do quadro em Ruanda como a retomada da guerra civil, e a medida subseqüente ao reconhecimento simplesmente ajusta a configuração da operação à tarefa que a si houvera sido incumbida anteriormente – o apoio ao cessar-fogo e o auxílio à implementação das instituições de transição política. Ademais disso, reduz as forças de paz em solo ruandês a 1/10 do número original.

A autorização de reforço à UNAMIR, em 17 de maio, faz-se sem alterações substantivas quanto à natureza do mandato. Porquanto a resolução incorpore novas atribuições às tarefas originárias da UNAMIR, sua inextricável ligação com o princípio da imparcialidade e neutralidade, e sua manutenção como medida própria ao Capítulo VI da Carta da ONU (portanto, como medida para solução pacífica de controvérsias, sem caráter coercitivo), expõe clara opção de arranjo entre os princípios da universalidade dos direitos humanos, de um lado, e o dogma da soberania, de outro: a valorização do segundo em detrimento do primeiro. A resolução menciona vagamente o assunto "genocídio", sem empregá-lo nominalmente, quando traz à luz sua definição – "[o Conselho de Segurança] relembra que assassinar membros de um grupo étnico com o intuito de destruí-lo total ou parcialmente constitui crime punível de acordo direito internacional"[34]. Se pensarmos a existência de um *continuum* cujos extremos seriam a "omissão pura" (nenhuma menção ao genocídio, nenhuma ação autorizada para reprimi-lo) e a "responsabilidade integral" (menção assertiva ao genocídio, ação coercitiva de repressão), a resolução 918, no que diz com a específica parte ora analisada, haveria de localizar-se antes do meio, mais próxima à porção omissiva, vez que não afirma definitivamente a campanha de extermínio, nem privilegia o princípio da universalidade dos direitos humanos na ação que autoriza.

---

[34] Tradução livre. Trecho original em inglês: "*Recalling in this context that the killing of members of an ethnic group with the intent of destroying such a group, in whole or in part, constitutes a crime punishable under international law.*"

Por fim, a resolução 925(1994), entre todas as analisadas, é a que mais próxima chega ao reconhecimento da existência de um projeto de eliminação étnica em Ruanda. A ação subseqüente a um tal reconhecimento, entretanto, resume-se à prorrogação do mandato da UNAMIR (que só viria a ser reforçada, efetivamente, após o período analisado). Neste sentido, se a menção aos "atos de genocídio" a reconduzisse a um lugar médio na imagem do *continuum*, a falta de ação proporcional haveria de aproximá-la, uma vez mais, do tipo ideal omissivo.

Em resumo, a interpretação do discurso oficial do Conselho de Segurança à luz dos critérios expostos devolve-nos a prevalência da omissão sobre a responsabilidade. Esta omissão, todavia, não consiste em omissão "pura" – ou seja, caracterizada pelo silêncio e inação absolutos -, mas numa espécie particular de falta, qualificada: (i) pela inexistência de assertividade na representação do genocídio, lado a lado com a preponderância de representação do quadro em Ruanda como conflito armado entre duas partes combatentes; (ii) pela falta de contornos definidos à associação entre genocídio e o conceito de paz e segurança internacional; (iii) pela adoção de medidas de mandato tímido para fazer face à dimensão da campanha de eliminação étnica em Ruanda.

4.4. A construção discursiva do genocídio em Ruanda e o direito internacional dos direitos humanos

Antes de passarmos à análise das mobilizações normativas operacionalizadas por meio do discurso do Conselho de Segurança, retomemos brevemente pressupostos teóricos apresentados na primeira porção do trabalho. Retomemos, em especial, a assertiva segundo a qual as relações internacionais configuram-se como um conjunto de interações que ocorrem sobre a teia das regras sociais, como nos sugere Nicholas Onuf. Relembremos que, de acordo com este ponto de vista, as interações entre atores políticos, e entre estes e as estruturas internacionais, não acontecem sobre um vácuo, mas em diálogo com as diferentes grades de sentido e opções oferecidas pelas regras sociais.

As regras sociais disponíveis em determinadas circunstâncias históricas são de diferentes espécies, e filiam os atores políticos a singulares e variadas espécies de valores que lhes são correlatos. Não raro regras divergentes entre si colocam-se diante dos atores políticos.

Realizando uma ou outra prática na esfera internacional, estes atores irão contribuir para o fortalecimento, enfraquecimento e/ou para a reinterpretação da norma social com esta prática relacionada, e, por conseguinte, para a consolidação de uma série de valores sobre outros no ambiente internacional. Em outros termos, diríamos que as práticas dos atores políticos contribuirão para a institucionalização de determinadas regras sobre outras, para a modificação singela ou radical de certos conjuntos de regras, e para o enfraquecimento ou mesmo desaparição de regras sociais particulares.

Partindo deste viés teórico, refletiremos sobre as dinâmicas de arranjo normativo colocadas em ação por meio das práticas discursivas do Conselho de Segurança relacionadas ao genocídio em Ruanda. O foco da análise recairá sobre a dinâmica de relacionamento do ator político sobre regras concernentes ao domínio do regime internacional dos direitos humanos.

Neste particular, dois pontos foram eleitos para investigação. Em primeiro lugar, optou-se por investigar o lugar ao qual os direitos humanos foram reconduzidos com relação ao conceito de paz e segurança internacional, ou seja, se as práticas discursivas do Conselho de Segurança reforçaram ou não a convenção que vinha sendo constituída especialmente a partir do final da guerra fria. *Grosso modo,* esta parte busca nos oferecer aportes à pergunta: as ações do Conselho de Segurança contribuíram para a afirmação da convenção (isto é: afirmaram a responsabilidade do Conselho em casos de violações de direitos humanos)? Em se tratando do caso de Ruanda, ela inclui ainda uma outra questão, subtema da primeira: as práticas discursivas contidas nas resoluções do Conselho afirmaram a responsabilidade internacional deste ator como parte responsável pela repressão do crime de genocídio?

O segundo ponto diz respeito à tensão entre o princípio da soberania, de um lado, e o da universalidade dos direitos humanos, de outro. Tratamos, aqui, com dois princípios em grande medida conciliáveis, mas que, em certas condições, apresentam-se como alternativas excludentes. Ademais, as tensões entre soberania e universalidade dos direitos fundamentais têm diferentes faces. Para o caso em análise, elegemos a face representada pelo princípio da vedação do uso da força nas relações internacionais. Neste sentido, procuramos interpretar quais os arranjos que as práticas discursivas do Conselho construíram entre a norma da responsabilidade internacional diante de violações de direitos humanos (em especial o genocídio), e o princípio da vedação do uso da força nas relações internacionais. Houve algum momento no qual uma das regras foi

inteiramente derrogada em favor da outra? Houve prevalência de uma sobre a outra? Como foi a acomodação entre uma e outra ao longo do marco temporal examinado?[35]

Para análise da dinâmica normativa relacionada com as práticas do Conselho, empregou-se metodologia baseada no modelo que Frederking (2002) apresentou para exame das disputas de posições discursivas entre três grandes potências do CSNU (Estados Unidos, Rússia e China) a respeito da pertinência de uma intervenção em Kosovo, em 1999. Em trabalho apresentado em 2002, Frederking elegeu seis grandes temas relacionados ao trinômio soberania-segurança coletiva-violação de direitos humanos, e explicitou a regulação normativa de cada um deles no interior de quatro tipos ideais de arranjos sociais: num arranjo "lockeano", num arranjo "hobbesiano", num arranjo "wilsoniano" e num arranjo "kantiano". Após fazê-lo, listou as práticas discursivas estabelecidas no diálogo entre Estados Unidos, favoráveis à intervenção com propósitos humanitários em Kosovo, de um lado, e Rússia e China, refratárias à intervenção, de outro. Para cada uma das práticas discursivas, o autor explicitou a fala do ator político em forma de enunciado normativo, classificou-a conforme a tipologia onufiana, levantou a específica norma social invocada como base (indicando o arranjo social ao qual pertenceria), e apontou as regras sociais implicitamente concernidas com a prática específica. Por fim, o autor confrontou alguns tópicos arrolados para identificar quais tipos de regras e arranjos sociais específicos estavam em disputa nas posições discursivas entre os dois blocos de países.

No presente trabalho, adotamos as especificações apresentadas por Frederking para dissecar as componentes das posições oficiais do Conselho a respeito da situação em Ruanda dentro do período analisado. Entretanto, não desenvolvemos a tarefa de reconduzi-las aos arranjos sociais por ele identificados, já que nosso propósito – diverso do daquele autor – consiste apenas interpretar as nuances dos enunciados do Conselho em face das regras sociais, sem a pretensão de construir um modelo baseado nestes tipos ideais de arranjo. Cada resolução aprovada pelo Conselho foi desdobrada em dois temas de análise, já mencionados acima: a) paz e

[35] É preciso tornar tão claro quanto possível o critério empregado para este segundo ponto (soberania *versus* universalismo). No exame das práticas discursivas, dissociamos autorização de medidas sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU e derrogação do princípio da vedação do uso da força. Assim, caso uma medida tenha sido autorizada com base naquele capítulo, mas excetuada quanto à faculdade de aplicação da força, consideramos não ter ocorrido aquela derrogação. A questão reforça a ressalva feita: a de que existem diferentes matizes nos quais a tensão entre soberania e universalismo dos direitos humanos se articulam. Uma ação discursiva amparada no Capítulo VII da Carta de São Francisco certamente diz sobre alguma espécie de reformulação do princípio da soberania sobre o país objeto da medida, e não nos cabe negar a existência desta dimensão (nem de quaisquer outras assemelhadas). Por essa razão, optamos por discutir a questão da soberania de maneira limitada, apenas no que concerne ao tema da vedação do uso da força, e nos termos explicitados acima.

segurança internacional e violações de direitos humanos (apenas após a deflagração do genocídio, quando a questão da segurança realmente se coloca perante o Conselho); e b) vedação do uso da força e universalismo dos direitos humanos. Para cada um dos temas, as especificações sugeridas por Frederking foram construídas (Quadro 6), inclusive com a interpretação sobre posições de articulação entre as diferentes regras implicitamente invocadas em cada prática discursiva. Em seguida, procedeu-se a uma breve análise conclusiva sobre os arranjos normativos explicitados esquematicamente no Quadro 6.

Para a identificação entre práticas e arranjos normativos em matéria de direitos humanos, algumas regras sociais foram eleitas. Elas incluem tanto regras com caráter formal, constantes dos instrumentos internacionais de direitos humanos (para o caso em tela, especificamente a Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio e a Carta das Nações Unidas), quanto regras consuetudinárias, não explícitas, inferidas do processo de internacionalização dos direitos humanos descritas no capítulo primeiro do presente trabalho. O Quadro 5, logo abaixo, antes ilustrativo do que exaustivo, lista as regras sociais eleitas, representativas, a nosso ver, das principais opções oferecidas ao Conselho de Segurança diante do caso de violações sistemáticas de direitos humanos representadas pelo genocídio de 1994 em Ruanda no que concerne aos temas sob exame.

QUADRO 5 – Regras Internacionais

Enunciado	Tipo de norma	Previsão legal
A dignidade da pessoa humana constitui valor-fonte das relações internacionais	Norma de instrução (princípio)	Norma consuetudinária, prevista de modo esparso nos instrumentos de direito internacional dos direitos humanos e enunciado básico do processo de internacionalização dos direitos humanos
Genocídio é um crime contra o direito internacional, cuja prevenção e repressão interessam à sociedade internacional	Norma de instrução	Convenção Internacional para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio
A garantia da paz e da segurança internacional constitui um dos propósitos para o funcionamento das Nações Unidas	Norma de instrução	Carta das Nações Unidas – Artigo 1(1)
A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas	Norma de instrução	Carta das Nações Unidas – Artigo 1(2)
A soberania constitui princípio referencial para as relações internacionais entre os atores políticos	Norma de instrução	Carta das Nações Unidas – Artigo 2(7)
A vedação do uso da força constitui princípio referencial para as relações internacionais	Norma de Instrução	Carta das Nações Unidas – Artigo 2(4)
O princípio da vedação do uso da força deve ser derrogado na hipótese de ruptura da paz e da segurança internacional	Norma de Instrução	Carta das Nações Unidas – Artigo 2(4)
Ao Conselho de Segurança incumbe o zelo pela manutenção da paz e da segurança internacional.	Norma de compromisso	Carta das Nações Unidas – Artigo 24(1)
Cabe ao Conselho de Segurança os classificar casos que constituem ameaça à paz e à segurança internacional.	Norma de compromisso	Carta das Nações Unidas – Artigo 39

QUADRO 6 - Análise Cronológica: Discurso do Conselho de Segurança e Regras Sociais entre 05 de outubro de 1993 e 22 de junho de 1994

Data e número da resolução	**Tema**	**Ato da fala**	**Tipo**	**Enunciado prescritivo explícito**	**Regras implicitamente invocadas pelo ato da fala**
*****antes da deflagração do genocídio (a questão da paz e segurança internacional não se coloca)					
05/10/1993 Resolução 872(1993)	(b) Vedação do uso da força e universalismo dos direitos humanos	Fica criada a UNAMIR, operação de paz, neutra, com mandato de contribuir para a segurança de Kigali e monitorar o cessar-fogo entre as partes combatentes.	Ordem (Norma Diretiva)	A ONU deve desempenhar um papel neutro para a reconstrução democrática de Ruanda [desde que mantido o cessar-fogo entre as partes]	(i) A soberania constitui princípio-chave para as relações internacionais entre os atores políticos. (ii) É vedado o uso da força nas relações internacionais. (iii) A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (iv) A dignidade da pessoa humana constitui o valor-fonte das relações internacionais
20/12/1993 891(1993)	- por referir-se à fusão entre UNAMIR e UNOMUR, sem dirigir-se aos temas em análise, optou-se pela exclusão da resolução do exame feito nesta seção				
06/01/1994 Resolução	(b) Vedação do uso da força e universalismo dos direitos humanos	A continuação do apoio à UNAMIR dependerá da implementação dos Acordos de Arusha pelas partes	Compromisso condicional (Norma de Compromisso)	A ONU deve desempenhar um papel neutro para a reconstrução democrática de Ruanda [desde que	(i) A soberania constitui princípio-chave para as relações internacionais entre os atores políticos. (ii) É vedado o uso da força nas relações internacionais. (iii) A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas

893(1994)		combatentes.		mantido o cessar-fogo entre as partes].	
05/04/1994 Resolução 909(1994)	(b) Vedação do uso da força e universalismo dos direitos humanos	Apesar da deterioração das condições de segurança na capital, Kigali, o mandato da UNAMIR deve ser prorrogado. Entretanto, se as medidas previstas nos Acordos de Arusha não forem implementadas tempestivamente, o papel das Nações Unidas deverá ser reexaminado	Ordem (norma diretiva) Compromisso condicional (norma de compromisso)	A ONU deve desempenhar papel neutro para a reconstrução democrática de Ruanda [desde que mantido o cessar-fogo entre as partes e observadas os termos estabelecidos nos Acordos de Arusha].	(i) A soberania constitui princípio-chave para as relações internacionais entre os atores políticos. (ii) É vedado o uso da força nas relações internacionais. (iii) A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas

Data e número da resolução	Tema	Ato da fala	Tipo	Enunciado prescritivo explícito	Regras implicitamente invocadas pelo ato da fala
*depois da deflagração do genocídio					
21/04/1994 Resolução 912(1994)	(a) Paz e segurança internacional e violações de direitos humanos	As partes demonstraram falha em cumprir os termos previstos nos “Acordos de Arusha”, o que levou à escalada da violência em Ruanda	Reconhecimento (Norma de Instrução)	A situação de violência em Ruanda não constitui ameaça à paz e à segurança internacional	(i) O Conselho de Segurança é o ator político internacional que detém a faculdade de classificar casos específicos como ameaça à paz e à segurança internacional (ii)Ao Conselho de Segurança incumbe o zelo pela manutenção da paz e da segurança internacional. (iii) A garantia da paz e da segurança internacional constitui um dos propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (iv) [negativamente] A dignidade da pessoa humana constitui valor-fonte das relações internacionais (v) [negativamente] A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas.
	(b) Vedação do uso da força e universalismo dos direitos humanos	O mandato da UNAMIR deve ser ajustado para incorporar objetivos humanitários, mas a operação deve ser reduzida a um contingente de 270 pessoas sem faculdade para empregar uso da força	Ordem (Norma Diretiva)	Apesar da deterioração das condições humanitárias em Ruanda, a situação de violência não autoriza o uso da força pela operação de paz das Nações Unidas	(i) A soberania constitui princípio-chave para as relações internacionais entre os atores políticos. (ii) É vedado o uso da força nas relações internacionais. (iii) [em relação de condicionalidade com as regras i e ii] A dignidade da pessoa humana constitui valor-fonte das relações internacionais (iv) [em relação de condicionalidade com as regras i e ii] A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas.

17/05/1994 Resolução 918(1994)	(a) Paz e segurança internacional e violações de direitos humanos	A continuação do flagelo humano em Ruanda constitui ameaça à paz e à segurança internacional	Reconhecimento (Norma de Instrução)	A gravidade da situação humanitária em Ruanda deve ser reconhecida como um problema de segurança internacional	(i) O Conselho de Segurança é o ator político internacional que detém a faculdade de classificar casos específicos como ameaça à paz e à segurança internacional. (ii)Ao Conselho de Segurança incumbe o zelo pela manutenção da paz e da segurança internacional. (iii) A garantia da paz e da segurança internacional constitui um dos propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (iv) A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (v) A dignidade da pessoa humana constitui o valor-fonte das relações internacionais (vi) [negativamente] Genocídio é um crime cuja prevenção e repressão interessam à sociedade internacional
	(b) Vedação do uso da força e universalismo dos direitos humanos	Os Estados Membros devem cooperar com a oposição de embargo de armas a Ruanda, e o contingente da UNAMIR deve ser robustecido, todavia sem faculdade para interposição entre as partes e sem uso da força	Ordem (Norma Diretiva)	A assistência humanitária em Ruanda deve ser buscada pelas Nações Unidas sem emprego da força	(i) A soberania constitui princípio-chave para as relações internacionais entre os atores políticos. (ii) É vedado o uso da força nas relações internacionais. (iii) [em relação de condicionalidade com as regras i e ii] A dignidade da pessoa humana constitui valor-fonte das relações internacionais (iv) [em relação de condicionalidade com as regras i e ii] A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (v) [em relação de condicionalidade com as regras i e ii] Genocídio é um crime cuja prevenção e repressão interessam à sociedade internacional

08/06/1994 Resolução 925(1994)	(a) Paz e segurança internacional e violações de direitos humanos	As partes combatentes romperam o cessar-fogo e a violência em Ruanda vem escalando, inclusive com relatos sobre a ocorrência de “atos de genocídio” no país	Reconhecimento (Norma de Instrução)	Não reitera a determinação de que a situação em Ruanda constitui ruptura ou ameaça de ruptura à segurança internacional	(i) O Conselho de Segurança é o ator político internacional que detém a faculdade de classificar casos específicos como ameaça à paz e à segurança internacional (ii)Ao Conselho de Segurança incumbe o zelo pela manutenção da paz e da segurança internacional. (iii) A garantia da paz e da segurança internacional constitui um dos propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (iv) [negativamente] A dignidade da pessoa humana constitui valor-fonte das relações internacionais (v) [negativamente] A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas. (vi) [negativamente] Genocídio é um crime cuja prevenção e repressão interessam à sociedade internacional
	(b) Vedação do uso da força e universalismo dos direitos humanos	Diante dos relatos sobre as violências praticadas em Ruanda, o mandato da UNAMIR deve ser ajustado para inclusão de propósitos humanitários	Ordem (Norma Diretiva)	A assistência humanitária em Ruanda deve ser buscada pelas Nações Unidas sem emprego da força	(i) A soberania constitui princípio-chave para as relações internacionais entre os atores políticos. (ii) É vedado o uso da força nas relações internacionais. (iii) [em relação de condicionalidade com as regras i e ii] A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (iv) [em relação de condicionalidade com as regras i e ii] A dignidade da pessoa humana constitui valor-fonte das relações internacionais (v) [em relação de condicionalidade com as regras i e ii] Genocídio é um crime cuja prevenção e repressão interessam à sociedade internacional

22/06/1994 Resolução 929(1994)	(a) Paz e segurança internacional e violações de direitos humanos	A dimensão da crise humanitária em Ruanda constitui ameaça à paz e à segurança na região	Reconhecimento (Norma de Instrução)	As violações e ameaças de violações dos direitos humanos em Ruanda são reconhecidos como matéria afeita à paz e à segurança internacional.	(i) O Conselho de Segurança é o ator político internacional que detém a faculdade de classificar casos específicos como ameaça à paz e à segurança internacional. (ii)Ao Conselho de Segurança incumbe o zelo pela manutenção da paz e da segurança internacional. (iii) A garantia da paz e da segurança internacional constitui um dos propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (iv) A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (v) A dignidade da pessoa humana constitui valor-fonte das relações internacionais (vi) [negativamente] Genocídio é um crime cuja prevenção e repressão interessam à sociedade internacional
	(b) Vedação do uso da força e universalismo dos direitos humanos	Fica autorizado o envio de operação de paz sob comando nacional para, de maneira imparcial e com emprego de todos os meios que se façam necessários, desempenhar mandato relacionado à assistência humanitária em Ruanda	Ordem (Norma Diretiva)	Em face da dimensão das violações de direitos humanos em Ruanda, o princípio da vedação do uso da força deve ser derrogado, mas apenas no limite necessário para garantir assistência humanitária à população	(i) A soberania constitui princípio-chave para as relações internacionais entre os atores políticos. (ii) [em relação de condicionalidade com a norma i] O princípio da vedação do uso da força deve ser derrogado na hipótese de ruptura da paz e da segurança internacional (iii) [em relação de condicionalidade com a norma i] A resolução dos problemas humanitários internacionais e a promoção dos direitos humanos constituem propósitos para o funcionamento das Nações Unidas (iv) [em relação de condicionalidade com a norma i] A dignidade da pessoa humana constitui valor-fonte das relações internacionais (v) [negativamente] Genocídio é um crime cuja prevenção e repressão interessam à sociedade internacional

No eixo do binômio segurança internacional-violações de direitos humanos, analisamos apenas as resoluções posteriores à deflagração do genocídio e da guerra civil. Antes de 06 de abril, a vigência do cessar-fogo em Ruanda respondia pela estabilidade no país e pelo aparente controle no campo das violações de direitos humanos da população, de modo que a questão relativa à segurança internacional não se punha diante do Conselho de Segurança.

A primeira comunicação oficial do Conselho após o atentado ao presidente ruandês foi aprovada em 21 de abril de 1994, cerca de duas semanas do início da violência em Ruanda. Como mencionado no capítulo segundo, a caracterização das atrocidades como genocídio ainda não era inquestionável internacionalmente; a escalada da violência no país, entretanto, era inegável, tendo sido expressamente reconhecida na resolução 912. Não obstante o agravamento das condições humanitárias – relembremos, neste ponto, que a literatura sobre o tema aponta que a fase mais aguda de execução do projeto de eliminação étnico ocorreu durante os primeiros quinze ou vinte dias após o 06 de abril -, O Conselho de Segurança furtou-se à caracterização do quadro em Ruanda como ameaça à segurança internacional. Em termos de arranjos entre regras sociais, o silêncio do ator político faz remissão tácita à norma que lhe concede a faculdade de atribuir a determinados episódios a qualificação de ruptura ou ameaça de ruptura à ordem internacional. No uso da mencionada faculdade, a opção realizada pelo Conselho naquela oportunidade, portanto, foi a de excluir a incorporação das regras relativas à universalidade dos direitos humanos do conceito de segurança internacional. Assim, esta primeira convenção dissocia os princípios humanitários do conteúdo de paz e segurança internacional - da qual o Conselho reputa-se guardião -, e nesta medida afasta o compromisso direto deste ator do tema da proteção internacional dos direitos humanos. Nesse sentido, portanto, a primeira comunicação representa o enfraquecimento da convenção mencionada no item anterior.

A perspectiva é revertida a 17 de maio, com a caracterização do flagelo humanitário como situação de risco à estabilidade internacional. Na enunciação de que a crise humanitária em Ruanda ameaça a segurança da região, o Conselho de Segurança das Nações Unidas introduz o princípio da dignidade da pessoa humana como matéria constitutiva da segurança. A norma de compromisso que atribui àquele órgão das Nações Unidas o poder-dever de zelar pela paz permanece inalterada; o conteúdo deste mandato, entretanto, passa a comportar o zelo por situações nas quais os direitos humanos sejam gravemente violados. Neste sentido, a atuação discursiva do Conselho não apenas reafirma seu poder-dever para com a garantia da ordem

internacional, como cria sua condição de destinatário da norma social contida no artigo 1(3) da Carta da ONU, que atribui àquela organização, genericamente considerada, “a finalidade de “resolver os problemas internacionais de caráter (...) humanitário”. Em caráter extensivo, o Conselho de Segurança movimenta, ainda, a ressignificação do seu papel junto à norma social de reconhecimento do ser humano como valor-fonte do direito internacional - ora, se a norma de garantia da dignidade da pessoa humana guarda interdependência com o conceito de paz e segurança internacional, e se o Conselho é o guardião desta última, então é lógico afirmar que o CSNU reconhece e qualifica-se como destinatário (i.e., agente diante) da primeira, analogamente, desde a mediação estabelecida pela regulação sobre o tema da estabilidade internacional.

Omitindo-se de renovar a qualificação do quadro de violações aos direitos humanos em Ruanda como risco à segurança internacional, o Conselho de Segurança, por meio da resolução 925, furta-se à tarefa de fortalecer a convenção. Esta será enunciada uma vez mais na comunicação seguinte do Conselho, a 22 de junho. Assim, se observarmos, no Quadro 6, as modificações das colunas “Enunciado prescritivo explícito” e “Regras implicitamente invocadas pelo ato da fala” para o eixo em análise ao longo do tempo, perceberemos um padrão regular de oscilação entre reforço e enfraquecimento da convenção entre a primeira e a última resolução analisada.

Do exercício podemos extrair, portanto, que, no período analisado, o Conselho mobilizou uma acomodação convergente entre o conteúdo da norma social de reconhecimento da segurança internacional como propósito a ser perseguido pelas Nações Unidas, de um lado, e o princípio de identificação da dignidade da pessoa humana como valor-fonte das relações internacionais, de outro. Ademais disso, o ator colocou-se na posição de ator político responsável pela defesa dos direitos humanos quando em situações de extrema violação dentro de fronteiras nacionais, e desta forma, na condição de órgão constitutivo da ONU, mobilizou a aproximação entre os princípios 1(1) e 1(3) da Carta de São Francisco, referendando uma vez mais, por extensão, a aproximação entre os conceitos de segurança e dignidade humana. Todavia, o movimento de mobilização das regras sociais para a afirmação da convenção, nos termos expostos, não foi permanente, mas intercalado pelo movimento inverso, de refração daquela norma latente. Somando este último aspecto ao primeiro, podemos interpretar que, em conjunto, o discurso oficial do Conselho, se não derrogou a convenção sobre segurança e direitos humanos, também não assertiu definitivamente na institucionalização dela como norma social, contribuindo, por fim, para sua

permanência na condição de “tendência” ou regra embrionária para as relações internacionais na seara abrangida pelo eixo em análise.

Conclusão diversa extraímos ao direcionarmos a atenção para os arranjos normativos mobilizados pelo discurso do Conselho no tocante à norma sobre responsabilidade internacional para prevenção e repressão do crime de genocídio. Neste particular, a ação discursiva do CSNU foi permanentemente refratária à aproximação entre os conceitos violação da segurança internacional e eliminação étnica, e, extensivamente, resistente à conformação de responsabilidade explícita diante daquele específico tipo de crime.

Excluindo as resoluções 912 e 925 da análise – já que não comportam enunciação de ruptura da estabilidade –, nas resoluções 918 e 929, indistintamente, a prescrição determinando que houve ruptura da paz e da segurança internacional faz-se em relação à *“magnitude of the human suffering caused by the conflict”* e à *“magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda”*, respectivamente. A mobilização da norma de responsabilidade internacional para a prevenção e repressão do crime de genocídio não se faz de forma direta, mas somente no vínculo indireto que a liga ao tema da dignidade da pessoa humana. Quanto ao genocídio, portanto, não assistimos reforço ou constituição da convenção.

No que tange ao eixo contrapondo proteção dos direitos humanos e soberania, registra-se, antes da deflagração do genocídio, um arranjo particular de acomodação entre o princípio da busca universal da afirmação dos direitos elementares, de um lado, e da vedação do uso da força, de outro. Indicada principalmente por meio das referências sobre o mandato da UNAMIR e sobre os pressupostos necessários para que tal mandato seja desempenhado, esta acomodação caracteriza-se, da maneira geral, pela afirmação da precedência do princípio da vedação do uso da força sobre a responsabilidade das Nações Unidas relativamente à promoção internacional dos direitos humanos.

A posição de precedência se expressa, de início, pela afirmação de pressupostos para exercício do mandato da UNAMIR em Ruanda: a condição para o desempenho das atividades da operação de paz é a observância do acordo de cessar-fogo entre as partes combatentes no país. O Conselho, presentificando a Organização das Nações Unidas, e invocando o princípio contido no artigo 1(2) da Carta de São Francisco, coloca-se na posição de agente para promoção dos direitos humanos em Ruanda – especificamente, neste momento anterior ao genocídio, para auxiliar na

construção de instituições democráticas e garantir a segurança em Kigali-, desde que garantidas as condições de estabilidade interna.

As resoluções 872, 891 e 909, explícitas em ressaltar que o encargo a que se presta a UNAMIR depende da inexistência de rompimento da ordem, indicam, consequentemente, a necessidade em assegurar que a operação qualifique-se como projeto despido da faculdade de emprego da força na perseguição de seus fins. O arranjo normativo no eixo remete à condicionalidade: a isenção de emprego de força é a condição para que a operação de paz realize seu mandato de promoção dos direitos humanos. A condição é tanto mais clara na resolução 909, na qual o Conselho atenta para a deterioração das condições de segurança em Kigali e ressalta a necessidade de observância dos Acordos de Arusha, sob pena de reexame do papel a ser desempenhado pela ONU no país. Na oportunidade, não há menção à possibilidade de robustecimento do mandato da UNAMIR – com eventual autorização do uso da força – para a garantia dos propósitos de viés humanitário, mas o inverso. Neste sentido, portanto, as regras que contêm o princípio humanitário, são acomodadas, ressignificadas, à luz da prevalência do princípio da vedação do uso da força. Como não se observava, àquela época, ruptura da estabilidade interna e, por conseguinte, a necessidade de emprego da força assegurava-se dispensável, a acomodação entre os dois princípios, até 05 de abril – emblematicamente, data da véspera do atentado que resultou na deflagração tanto do genocídio quanto da guerra civil – fez-se sem significativo esvaziamento de uma ou outra norma.

A eclosão das atrocidades em Ruanda, a partir de 06 de abril, trará dois novos elementos à consideração do Conselho: a ruptura do cessar-fogo, com a degeneração definitiva das condições de segurança no país, e a conflagração do genocídio. No eixo relacionado com o princípio da vedação do uso da força, a aparição destes novos elementos conformará a interface do ator político com outra norma social compreendidas no domínio dos direitos humanos, a saber, a responsabilidade internacional diante de projetos de eliminação de grupos étnicos.

A análise da coluna denominada “Enunciado prescritivo explícito”, no Quadro 6, indica repetição no comportamento discursivo do Conselho de Segurança ao longo do período que se estende de 21 de abril a 08 de junho de 1994. Em comum, as prescrições compartilham o reconhecimento de que a Organização das Nações Unidas, por meio da UNAMIR, tem um propósito humanitário a desempenhar em Ruanda, e que este papel deve ser levado a cabo de maneira pacífica. *A contrario sensu*, é de se dizer que a ONU reconhece o princípio da

centralidade da dignidade da pessoa humana como valor-fonte das relações internacionais, e que compromete-se a efetivar os propósitos humanitários fixados na Carta de São Francisco em Ruanda, mas desde que esta efetivação não importe violação do princípio da vedação do uso da força. Analogamente, portanto, ao que ocorrera antes de 06 de abril, a acomodação entre os dois princípios que compõe o eixo proscrição da força-universalidade dos direitos humanos dá-se com a precedência da primeira norma sobre a segunda, seguindo contornos de relação de condicionalidade. A última coluna do Quadro 6 ("Regras implicitamente invocadas pelo ato da fala") ilustra o arranjo.

A articulação da norma de responsabilidade internacional diante de campanhas de genocídio ao longo deste período segue padrão assemelhado. Em 21 de abril, o genocídio não era consensualmente reconhecido na comunidade internacional; desse modo, é possível conceder (assumindo as ressalvas feitas no capítulo segundo desta dissertação) que a interface com a norma social mencionada não se colocava, ou pelo menos não se colocava assertivamente. A partir de 17 de maio, entretanto, a campanha de eliminação étnica já era inquestionável, tornando-se, inclusive, objeto de vaga menção nas resoluções 918 e 925. Assim, daquela data até 08 de junho, a relação de condicionalidade mencionada no parágrafo acima é extensiva à norma social de responsabilidade internacional para prevenção do genocídio – o desempenho de socorro humanitário dentro de um país inquestionavelmente afligido por uma campanha de eliminação étnica é compromisso assumido pelas Nações Unidas, mas somente até o limite em que o princípio de vedação do uso da força não seja rompido. Com a proscrição do uso da força, a responsabilidade perante o genocídio há de excluir, *a priori*, o preenchimento do conteúdo desta última norma com a faculdade de ação coercitiva sobre os perpetradores e organizadores do projeto de extermínio.

A resolução 929(1994) representa desvio no padrão seguido nos enunciados prescritivos das três resoluções anteriores. O fenômeno é indicativo de que houve criação de novas formas de arranjo da norma da proscrição da força com o princípio da responsabilidade humanitária das Nações Unidas, por um lado, e com a regra da responsabilidade internacional em casos de genocídio, por outro.

Com relação ao primeiro aspecto, observa-se, pela primeira vez, a derrogação do princípio da vedação do uso da força, enunciada quando o Conselho autoriza, com fundamento no Capítulo VII da Carta da ONU, que a "Operação Turquesa", de caráter multinacional e sob comando da

França, empregue todos os meios necessários para o cumprimento do mandato humanitário que lhe fora atribuído. Na acomodação entre a norma que atribui às Nações Unidas finalidade de resolução dos problemas humanitários – extendida, por meio da resolução, a alguns de seus membros, em especial à França – e a norma de vedação do uso da força, a derrogação da segunda ocorre de forma parcial, especificamente para garantir a assistência humanitária à população, sem interposição entre as partes. Neste ponto, a condicionante da derrogação é a preservação dos demais aspectos que perfazem o núcleo reconhecido no princípio da soberania. Este princípio condiciona, ainda, a norma sobre compromisso humanitário, na medida em que esta deve resumir-se principalmente a responsabilidade perante conseqüências das violações dos direitos humanos (garantir a distribuição de alimentos, proteger as pessoas deslocadas ou refugiadas em razão da violência, bem como os civis em risco).

Quanto à responsabilidade perante o genocídio, a inflexão faz-se no sentido inverso. Com a inexistência de menção à campanha de eliminação étnica (diversamente do que ocorrera nas resoluções anteriores, que vagamente a mencionavam), a derrogação do princípio da vedação do uso da força faz-se somente em relação à norma geral sobre a centralidade do ser humano como valor-fonte das relações internacionais. A autorização de uso da força para a prevenção e repressão do genocídio é omitida, o que redunda em enfraquecimento da norma sobre responsabilidade internacional diante de casos de eliminação étnica, já que o mandato para emprego de *all necessary means* da "Operação Turquesa" não é constituído com remissão discursiva a ela. Ao contrário do que ocorrera na etapa anterior, portanto, não se trata aqui da acomodação entre regras. No eixo específico, a norma sobre responsabilidade internacional diante de episódios de genocídio é negada. A derrogação do princípio da vedação do uso da força não a atinge, e em relação a ela permanece intacta.

4.5. Considerações finais

Do lado de lá - no campo do discurso oficial do Conselho de Segurança - a situação de Ruanda entre 06 de abril e 22 de junho de 1994 foi reconhecida como uma crise humanitária grave que produziu um contingente vasto de pessoas refugiadas e desabrigadas, e que levou milhares de civis à morte. Resultado de uma guerra civil, relatou-se que os massacres incluíram

em seu bojo, inclusive, a prática de alguns “atos de genocídio”, crime tipificado e punível sob a égide do direito internacional.

Do lado de lá, o sofrimento infligido à população foi algumas vezes reconhecido não apenas como um problema interno, mas como um assunto internacional, concernente à paz e à segurança internacional. A partir de meados de maio, reconhece-se que a dignidade da população ruandesa, severamente ameaçada e violada por meio da retomada das hostilidades, desestabiliza a região. Para fazer frente às centenas de milhares de assassinatos, estupros e mutilações que ocorrem em bases cotidianas ao longo de todo o país à luz do dia, é razoável que a Organização das Nações Unidas auxilie as ações de assistência humanitária em curso no país, e que sua operação de paz, com contingente de 270 pessoas, escassos recursos financeiros e equipamentos precários, contribua para a segurança dos civis. Aos homens que participam da UNAMIR, não lhes é dado interpor-se às partes combatentes e nem empregar a força para o atingimento de seus propósitos. Aqueles que irão a Ruanda autorizados pelo Conselho, sob comando da França, também devem prestigiar a imparcialidade - não se deve intervir na guerra -, e a força, esta só deve ser empregada para garantir que a população seja provida de alimentos e socorro médico, e para assegurar que aqueles que conseguiram em vida atingir os campos de refugiados não se tornem, eles também, vítimas de violência letal.

No discurso do Conselho, a inquestionável campanha de eliminação étnica em Ruanda foi identificada prioritariamente como guerra civil, e subsidiariamente como “atos de genocídio”. A responsabilidade que o ator político assinalou para a sociedade internacional dirigiu-se à amenização das conseqüências humanitárias desta guerra. Esta responsabilidade, portanto, não se construiu nem para a prevenção, nem para a repressão do crime de extermínio por motivações de ódio étnico. As medidas autorizadas foram tímidas para enfrentar o problema em suas dimensões. Ao menos 500.000 ruandeses assassinados em cem dias.

CONCLUSÕES

Um dos aspectos do genocídio de Ruanda, ressaltado em várias oportunidades ao longo da dissertação, consistiu na natureza paroxística que o revestiu. O caráter extremo do episódio tem várias faces: o paroxismo da violência, o paroxismo da omissão da sociedade internacional, o paroxismo da proporção de vítimas letais e de refugiados, o paroxismo comum às situações de genocídio. Na medida em que perpassa várias dimensões do episódio, sugerimos, nesta parte do trabalho, converter a hipótese do paroxismo em convite à reflexão sobre a campanha de eliminação étnica em Ruanda e sobre a reação do Conselho em face dela, articulando-a como matriz de inteligibilidade para equacionar alguns dos inúmeros ângulos de análise do tema, retomando as conclusões que foram avançadas ao longo do trabalho.

De partida, pensemos sobre a deflagração do projeto de extermínio no país africano. O genocídio em Ruanda eclodiu da noite para o dia, em sentido literal. Os assassinatos sistemáticos de membros da etnia *tutsi* e de moderados *hutu* pelos milicianos das *interahamwe* começou imediatamente depois da notícia da morte do presidente ruandês, Juvénal Habyiarimana, na madrugada do dia 6 de abril de 1994. A onda de massacres espalhou-se com rapidez exemplar por todo o país, graças, em grande medida, à existência preliminar de listas apontando os indivíduos que deveriam ser assassinados, de facões e armas de fogo disponíveis para armar a população *hutu* e converter concretamente os indivíduos comuns à condição de *genocidaires*¸ e de uma campanha de incitação ao genocídio conduzida pela mídia local. É razoável supor que um projeto para exterminar cerca de 20% da população de Ruanda (proporção aproximada da população *tutsi* ruandesa em abril de 1994), orquestrado pelos quadros políticos do Estado ruandês possivelmente ao longo de vários anos, tenha sido absolutamente desconhecida do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou ao menos de alguns de seus Estados-parte previamente à deflagração?

Este enigma, que com diferenças de ênfase ainda perpassa a literatura especializada, sinaliza a paroxística falta de informações razoavelmente seguras sobre o genocídio. Quatorze anos depois do episódio, não se sabe, a não ser por estimativas aproximadas, qual o número de vítimas letais da campanha de extermínio, nem a quantidade de pessoas que se converteram em

refugiados de Ruanda. Também não se sabe, ainda, quem foram os responsáveis pelo atentado ao avião do presidente Juvénal Habyiarimana.

A persistência desta enorme zona desconhecida sobre o genocídio obscurece em grande medida as possibilidades de interpretação do evento, tanto quanto das responsabilidades das Nações Unidas (por meio do Conselho de Segurança) para a prevenção dos massacres. De qualquer modo, as narrativas sobre Ruanda não deixam maior espaço para dúvidas de que se tratou de um genocídio, de que ocorreu com participação de grande parcela da população nacional, de que se consumou à luz do dia e de que causou a morte de centenas de milhares de *tutsi*, além milhares de moderados *hutu*. Analogamente, há uma impressão compartilhada pela literatura especializada de que, "do lado de cá" – isto é, do ponto de vista daqueles que estavam no país durante o episódio, tanto na condição de perpetradores, quanto na de vítimas, ou mesmo na de funcionários a serviço da ONU -, Ruanda foi abandonada à própria sorte pela sociedade internacional.

A percepção da omissão internacional diante do genocídio é atestada por um conjunto de fatores. Entre eles, destaca-se a sensível redução, quinze dias após o início das atrocidades, do contingente da operação de paz da ONU (UNAMIR) que fora enviada a Ruanda para observar o cessar-fogo, assim como a fragilidade do mandato da UNAMIR (que não fora autorizada a empregar força e nem a interpor-se às partes) para fazer frente à tarefa de assistência humanitária à população. Neste sentido, a omissão reveste a condição de antítese de uma ação desejável em, determinada circunstância, de seu contrário. Elaborando de outra maneira, esta inação pode ser compreendida, ainda, como opção pela paralisia, alçando, assim, o lugar de uma omissão qualificada como escolha.

"Do lado de lá" - a saber, na representação oficial feita pelo Conselho de Segurança para o genocídio – encontramos outras qualificações para a omissão, todas elas paroxísticas, em especial se confrontadas com a situação "do lado de lá". A primeira delas consistiu na inexistência de reconhecimento assertivo de que os massacres sistemáticos em Ruanda configuravam projeto de eliminação de um grupo étnico. O silêncio, aqui, fez-se pela representação do episódio como algo diverso – nos termos empregados pelo CSNU, como uma guerra civil, uma crise humanitária, uma carnificina, como "atos de genocídio". Assim, com base nos documentos oficiais, diríamos que o Conselho não chegou a negar o genocídio, mas é certo que tampouco o

reconheceu. O discurso da omissão foi construído sobre a tênue fronteira que existe entre o negar e o reconhecer.

Projetando a questão para o campo dos valores e de suas correspondentes regras sociais, a solução eleita pelo Conselho de Segurança aponta para a importância simbólica implícita no emprego do termo "genocídio". Lembremo-nos que o processo de constituição da Organização das Nações Unidas foi estruturado sobre o solo de um genocídio fundador – o holocausto -, e que um dos projetos originalmente insculpidos na sua missão institucional seria exatamente o de evitar que um episódio semelhante tivesse condições de repetir-se. Se observamos a omissão através deste ângulo, então este "algo-que-não-se-diz" nos surge como algo que não se diz em face de um dever correspondente que derivaria do ato da enunciação. Em outros termos, a própria vocação da ONU está integrada à responsabilidade de prevenção e controle de situações nas quais a existência física de um grupo é ameaçada por motivos relacionados ao ódio étnico. Para o caso de Ruanda, reconhecer assertivamente que um genocídio em país da África central está em curso, e que vem dizimando duzentas ou trezentas mil pessoas, e não agir para contê-lo, corresponderia a reconhecer assertivamente a escolha pela inação ou assumir incapacidade para agir.

Esta primeira face da omissão do Conselho de Segurança sobre o genocídio em Ruanda – ausência de reconhecimento – projetou efeitos sobre as outras duas dimensões que, a nosso ver, qualificaram a inação do ator político. Ora, se não há reconhecimento do genocídio, é de se concluir que as ações autorizadas pelo CSNU para a "situação" de Ruanda, o serão para equacionar um outro tipo de violação de direitos humanos, já que o genocídio não está sendo considerado como categoria para a ação.

Com relação a este aspecto, nota-se que, ao longo do marco temporal analisado, o Conselho de Segurança construiu (mas não de forma permanente) um liame lógico unindo violações de direitos humanos e paz e segurança internacional – isto é, qualificou em algumas situações a ameaça à integridade física e moral dos ruandeses como matéria de segurança. Contudo, na ausência de asserção sobre o genocídio, este liame se constituiu apenas para a categoria geral das violações de direitos fundamentais, sem inclusão do genocídio, em sua especificidade, como atinente à paz internacional. O CSNU, neste aspecto, foi resistente à aproximação entre os temas da violação da segurança internacional e da eliminação étnica, e,

assim, resistente à conformação de sua responsabilidade direta (na condição de guardião da ordem internacional) para a prevenção e repressão daquele tipo singular de crime.

Por fim, uma terceira face da omissão relacionou-se coma espécie de medida autorizada pelo ator político para fazer face ao genocídio, aspecto que toca diretamente um tema espinhoso, a saber, a autorização do uso da força com propósitos humanitários. Em linhas gerais, as medidas adotadas pelo CSNU para fazer face à campanha sistemática de extermínio foram condicionadas pelo princípio da proscrição do uso da força das relações internacionais, um dos corolários do princípio da soberania. Em uma hipótese, apenas, o princípio foi flexibilizado em favor da necessidade universal de proteção da integridade física e moral dos ruandeses sob ameaça. Nesta hipótese única, a menção vaga a "atos de genocídio", que as decisões anteriores do ator político vinham contemplando, desaparece do discurso. Analogamente ao que sucedera com relação ao tema da segurança internacional, a autorização do uso da força faz-se, portanto, para possibilitar que as vítimas de violações de direitos humanos (não propriamente de genocídio) sejam assistidas, sem construção de um padrão para tratamento sistemático do tema das vítimas do projeto de extermínio.

O olhar sobre o modo particular como a prática discursiva do Conselho de Segurança mobilizou as regras sociais do Regime Internacional dos Direitos Humanos nos ajuda a dimensionar esta omissão – que estritamente em termos de direito internacional seria integralmente legítima –, e a interpretá-la como conduta propositiva – ou seja, como eleição de certos valores em detrimento de outros. De maneira geral, constatou-se que o ator se posicionou como destinatário das prescrições de concernente àquele Regime; este posicionamento, entretanto, não se fez necessariamente para afirmação daquelas regras, como seria natural concluir deste reconhecimento da constituição do Conselho como agente para as mencionadas regras. Diversamente,o exame dos arranjos normativos implícitos nas prática discursiva do CSNU revela que, na maior parte do tempo, o princípio da soberania foi lançado à condição de limite para a efetivação do valor da universalidade dos direitos humanos, o que revela sua prevalência sobre este último.

Portanto, o exame do discurso do Conselho de Segurança sobre o genocídio em Ruanda nos devolve o silêncio qualificado como uma série de atos propositivos, cada qual paroxístico à sua maneira. O silêncio foi singularmente grave por ter denominado como "atos de genocídio" uma campanha de eliminação que provocou a morte de ao menos 500.000 ruandeses; por ter

alijado do núcleo conceitual de ameaça à paz e à segurança internacional o risco à integridade de uma comunidade étnica inteira dentro das fronteiras de um Estado-Nação; por ter oferecido concretamente, como solução de assistência humanitária para a população-alvo do projeto de extermínio, uma operação de paz com 270 pessoas desautorizadas a interpor-se entre as partes e a empregar a força, a não ser para autodefesa; por ter privilegiado desproporcionalmente o princípio da soberania sobre a da universalidade dos direitos humanos, quando o que estava em jogo era a responsabilidade internacional para a garantia da vida de alguns milhões de pessoas.

Se a constatação do paroxismo embutido na omissão ajuda-nos, por um lado, a desenhar alguns dos contornos do problema da responsabilidade internacional no caso de Ruanda, é fundamental notar, por outro, sua incapacidade de equacionar definitivamente este tema, seja para o caso do país examinado, seja para outros casos assemelhados. Reconhecemos que a agenda de pesquisa sobre o papel das Nações Unidas na proteção dos direitos elementares é permeada por variáveis que não foram alcançadas na presente dissertação, ou que o foram de maneira apenas marginal. Assim, lamentavelmente, este trabalho não tem o condão de formular soluções, mas o de oferecer uma versão sobre uma das versões acerca do genocídio em Ruanda. Esperamos principalmente que contribua para a reflexão da comunidade acadêmica sobre o tema da responsabilidade dos atores políticos perante os seres humanos, indistintamente.

BIBLIOGRAFIA

5.1 Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n° 872 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 05 Out. de 1993. Disponível em: www.un.org. Acesso em 14 Jun. 2007.

_____. Resolução n° 891 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 20 Dez. 1993. Disponível em: www.un.org. Acesso em 14 Jun. 2007.

_____. Resolução n° 893 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 6 Jan. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 14 Jun. 2007.

_____. Resolução n° 909 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 5 Abr. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 14 Jun. 2007.

_____. Resolução n° 912 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 21 Abr. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 14 Jun. 2007.

_____. Resolução n° 918 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 17 Mai. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 14 Jun. 2007.

_____. Resolução n° 925 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 8 Jun. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 14 Jun. 2007.

_____. Resolução n° 929 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 22 Jun. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 14 Jun. 2007.

_____. Resolução n° 955 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: www.un.org. Acesso em 03 Mar. 2008.

5.3 Documentos do Secretário Geral das Nações Unidas

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Second Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda. 15 Dez. 1993. Disponível em: www.un.org. Acesso em 7 Jul. 2007.

_____. Report of the Secretary General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda. 30 Dez. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 7 Jul. 2007.

_____. Second Progress Report of the Secretary General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda. 30 Mar. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 7 Jul. 2007.

_____. Special Report of the Secretary-General of the United Nations Assistance Mission for Rwanda. 20 Abr. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 7 Jul. 2007.

_____. Report of the Secretary-General on the Situation of Rwanda. 13 Mai. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 7 Jul. 2007.

_____. Report of the Secretary-General on the Situation of Rwanda. 31 Mai. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 7 Jul. 2007. . Disponível em: www.un.org. Acesso em 7 Jul. 2007.

_____. Second Progress Report of the Secretary General on the United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda. 16 Jun. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 7 Jul. 2007.

_____.Letter dated 19 June 1994 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council. 20 Jun. 1994. Disponível em: www.un.org. Acesso em 7 Jul. 2007.

5.3 Legislação internacional

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco: 1945. Disponível em: http://www.onuportugal.pt/cnu.html. Acesso em 12 Fev. 2007.

_____. **Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio.** Nova Iorque, 1948. Disponível em: htttp://www.unhchr.ch/html/menu3/b/p/genoci.htm . Acesso em 12 fev. 2007.

5.4 Livros, artigos, periódicos, relatórios

ADLER, Emanuel. O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Lua nova**, nº 47, 1999.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro.** 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

_____. **The origins of totalitarianism.** Orlando: Harcourt, 1985.

BARNETT, Michael. **Eyewitness to a genocide**: the United Nations and Rwanda. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

_____; FINNEMORE, Martha. Genocide and the peacekeeping culture at the United Nations. *In:* **Rules for the world: international organizations in global politics.** Cornell University Press, 2004. Ps. 121-153.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campos, 2004.

BRAECKMAN, Colette. Rwanda, dix ans après. **Politique Internationale.** Nº103, printemps 2004, Paris.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica.** – um estudo da ordem na política mundial**.** Imprensa Oficial do Estado, EdUnB, IPRI, 2002: São Paulo.

CAPLAN, Gerry; MARKUSEN, Eric. MELVERN, Linda. **The Rwandan Genocide: a brief review.** November 2003.

CARLSSON, Ingvar; SUNG-JOO, Han; KUPOLATI, Rufus M. **Report of the Independent Inquiry into the Actions of the UN During the 1994 Genocide in Rwanda.** Nova York, 1999. Disponível em: http://www.ukuli.org/raponub

CASSESSE, Antonio. **International Criminal Law.** New York: Oxford University Press, 2003.

CHALK, Frank; JOANASSOHN, Kurt. **The History and Sociology of Genocide.** 2004: Yale University Press.

CHECKEL, Jeffrey T. The constructivist turn in International Relations theory. **World Politics**, n. 50, January 1998, ps. 324-348.

DALLAIRE, Roméo A. **Shake hands with the devil** – the failure of humanity in Rwanda. 2004: Arrow Books.

_____. The End of Innocence: Rwanda 1994. *In:* **Hard Choices:** moral dilemmas in humanitarian intervention. Rowman & Littlefield Publishers, 1998. Pps. 71-86.

DALLAIRE, Romeo; MANOCHA, Kishan; DEGNARAIN, Nishan. The Major Pòwers on Trial. **Journal of International Criminal Justice**, nº 3, 2003, Oxford University Press, pp. 861-878.

DEFARGES, Philippe Moreau. **L'ordre mondial.** 2ª ed. Paris, 2000: Armand Colin.

_____. **Relations internationales.** V. 2: Questions mondiales. 4 eme ed. Paris: Éditions du Seuil, 2000.

_____. Un monde d'ingérences. Collection 'La bibliotèque du citoyen'. Paris: Presses de Sciences Po, 1997.

DES FORGES, Alison.. The Ideology of Genocide. **A Journal of Opinion.** Rwanda, 1995, Vol 23, nº2, pp.44-47.

_____. Silencing the Voices of Hate in Rwanda. *In:* **Forging Peace – intervention, human rights and the management of media space.** 2002, pp. 237-258.

_____; KUPERMAN, Alan. Shame: Rationalizing the Genocide in Rwanda. *In:* **Foreign Affairs.** Maio/Junho 2000. Disponível em: http://www.foreignaffairs.org/20000501faresponse51/alison-l-des-forges-alan-j-kuperman/shame-rationalizing-western-apathy-on-rwanda.html. Acesso em: 11 Fev. 2008.

DIAS, Frederico Seixas. **As teorias e o papel das idéias nas relações internacionais.** Dissertação de mestrado, UnB, 2003, 217 fs.

DONNELLY, Jack. **Universal human rights in theory and in practice.** New York: Cornell University Press, 1989.

EIDE, Trine. **Discourses of Justice, unity and reconciliation – state ideologies and local realities in Rwanda.** Paper apresentado no *Biennal Meeting of Genocide Scholars*, Sarajevo, 2007.

FREDERKING, Brian. **Kosovo and the Rules of Collective Security**. Ensaio apresentado na Conferência da *International Studies Conference.* Março de 2002.

GOOSE, Stephen D; SMYTH, Frank. Arming genocide in Rwanda. *In:* **Foreign Affairs**. Set./out. 1994, ps. 86-96.

GOUREVITCH, Philip. **Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias** – histórias de Ruanda. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GRUNFELD, Fred. **Failures to Present Genocide in Rwanda and Srebrenica.** Paper apresentado no *Biennal Meeting of Genocide Scholars*, Sarajevo, 2007.

HATZFELD, Jean. **The machete season**: the killers in Rwanda speak. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005.

HENKIN, Louis. **The Age of Rights.** Columbia University Press. New York, 1990.

_____. *That "S" Word: Sovereignty, and Globalization, and Human Rights, Et Cetera,* 68 FORDHAM L. REV. 1, 3, 1999.

INTERNATIONALA COMMISSION ON INTERVENTION AND SOVEREIGNTY (ICISS). **Responsibility to Protect,** Ottawa, 2001,

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables. **International Organization,** v. 36, nº2, 1982.

KRATOCHWIL, Friedrich V. **Norms, rules and decisions – on the conditionjs of practical legal reasoning in international relations and domestic affairs.** Cambridge University Press, 1999.

_____; RUGGIE, John Gerard. International Organization: a state of art on an art of the state. **International Organization**, Vol. 40, nº40, 1986, pp. 753-775.

KUBALKOVA, Vendulka (Org). **International Relations in a Constructed World**. Armonk: M. E. Sharpe, 1998.

KUPERMAN, Alan F. Rwanda in retrospect. *In:* **Foreign Affairs.** Jan./fev. 2000, pp. 94-118.

LAEGREID, Turid. U.N. Peacekeeping in Rwanda. *In:* **The Path of a Genocide – the Rwandan Crisis.** Transaction Publishers, 1999.

LAFER, Celso. **Comércio, desarmamento, direitos humanos** – reflexões sobre uma experiência diplomática. São Paulo, 1999: Paz e Terra. Ps. 141-200.

_____ **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. Companhia das Letras: São Paulo, 2006.

_____. Prefácio. *In:* **Os direitos humanos como tema global.** J.A Lindgren Alves, Os Direitos Humanos como tema global. Ed. Perspectiva, São Paulo, 1994. Ps. XIII-XXXVII.

MAMDAMI, Mahmood. **When victims become killers** – colonialism, nativism and the genocide in Rwanda. Princeton: Princeton University Press, 2001.

MARKUSEN, Eric; RITTNER, Carol. Beyond the 'Never Agains'? Efforts to Confront Genocide. *In:* FRIED, Eva. **Beyond the 'Never Again',** 2005. pp. 152-159.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. **Cultura e poder.** Brasília: Saraiva, 2007.

MELVERN, Linda. The Security Council: behind the scenes. **International Affairs.** 2001, Vol. 77, nº1, pp. 101-111.

MERON, Theodor. International Criminalization of Internal Atrocities. *In:* **The American Journal of International Law**. Vol. 89, No. 3. (Jul., 1995), pp. 554-577.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. *In:* **International Relations in a Constructed World**. V. Kubalkova; N. Onuf; P. Kowert. Armonk: M. E. Sharpe, 1998, ps. 58-78.

_____ . The constitution of international society. **European journal of international law.** Vol. 5, nº 1: 1994.

_____. **World of our making**: rules and rule in social theory and international relations. Columbia: South Carolina Press, 1989.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Funag, 1998.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

POWER, Samantha. **Genocídio.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004, ps. 378-444.

PRUNIER, Gerard. 'Operation Turquoise': A Humanitarian Scape from a Political Dead End. *In:* ADELMAN, Howard; SUHRKE, Astri. **The Path to Genocide: The Rwanda Crisis.** Transaction Publishers, 1999.

REED, Cyprus. Exile, Reform and the Rise of the Rwandan Patriotic Front. *In:* **The Journal of Modern African Studies**. 1996, 34:3, pp. 479-501.

RICHEMOND, Daphne. Normativity in International Law: The Case of Unilateral Humanitarian Intervention. *In:* **Yale Human Rights and Development Law Journal.** Issue 6, 2003, p. 45-80.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança Internacional e Direitos Humanos**: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

RÜSEN, Jörn. **Razão histórica** – teoria da história: os fundamentos da ciência da história. Tradução: Estevão de Rezende Martins. 2001, Brasília: editora da Universidade de Brasília.

SCHABAS, William. **Report: Preventing genocide and mass killings: the challenge for the United Nations.** Sem data Disponível em: <http://www.minorityrights.org/admin/Download/pdf/MRGGenocideReport.pdf. Acesso em 28 Abr 2007.

STANTON, Gregory. **Eight Stages to Genocide,** 1996. Disponível em: http://genocidewatch.org/ostages.htm. Acesso em: 29 Jul. 2007.

TOTTEN, Samuel. The intervention and prevention of genocide: where there is the political will, there is a way. *In:* **A century of genocide: critical essay and eyewitness accounts.** 2ª ed. Routledge, 2004, ps. 469-490. Sem data.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do direito internacional.** São Paulo: Del Rey, 2006.

_____. Direito das organizações internacionais. São Paulo: Del Rey, 2003, ps. 670-701.

UVIN, Peter. Reading the Rwandan Genocide. **International Studies Review.** 2001, Vol. 3, nº 3, pp. 75-99.

WEISS, Thomas G; FORSYTHE, D.P.; COATE, R. A. **The United Nations and Changing World Politics.** 2nd edition. Westview Press, 1997.

WHITAKER, Benjamin C. G. **Report on the Prevention and Repression of the Crime of Genocide**, 1985. Disponível em: http://documents-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/g85/137/95/pdf/g8513795.pdf. Acesso em 08 Mar. 2008.

WIGHT, Martin. **A política do poder.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, EdUnB, IPRI, 2002.