

NO MORE RWANDAS: a importância do genocídio ruandês para o processo de institucionalização das intervenções humanitárias

NO MORE RWANDAS: the importance of the Genocide in Rwanda to the institutionalisation process of humanitarian interventions

Mikelli Marzzini Lucas A. Ribeiro (UNEB, UFPE e ASCES)
mik_lucas@hotmail.com

Mariana Preta O. de Lyra (UFPE)
marianapolyra@gmail.com

Resumo: Este artigo tem como intuito avaliar o papel do genocídio ruandês no processo de institucionalização de uma norma de intervenção humanitária no seio da ONU. Primeiramente, por meio de fontes secundárias, ele trata da ascensão do uso da força para a proteção dos direitos humanos no pós-Guerra Fria, dando ênfase ao caso particular de Ruanda e suas nuances. Em seguida, por meio de um levantamento empírico de documentos, busca-se demonstrar como o genocídio esteve presente nos documentos onusianos que trataram da ideia de relativização dos princípios da soberania e não-intervenção em nome da proteção dos direitos humanos. Ao final, como resultado, é possível perceber o efeito moral que o genocídio naquele país africano vem tendo sobre a emergência normativa das intervenções humanitárias.

Palavras-chave: Intervenções humanitárias. Processo de institucionalização. Genocídio em Ruanda. Responsabilidade de Proteger.

Abstract: This article has the intention to understand the role of the Rwandan genocide in the process of institutionalization of a humanitarian intervention norm in the UN. First, through references, it deals with the rise of the use of force for the protection of human rights in the post-Cold War, and later the particular case of Rwanda and its nuances. Then, through an empirical study of documents, we seek to demonstrate how the genocide was present in UN documents that dealt with the idea of relativizing the principles of sovereignty and non-intervention in the name of protecting human rights. Finally, as a result, it is possible to realize the significant moral effect that genocide in that African country has had on the normative emergency humanitarian interventions.

Key-words: Humanitarian interventions. Institutionalisation process. Genocide in Rwanda. Responsibility to Protect.

Recebido: 03/09/2015

Aprovado: 15/10/2015

Considerações iniciais

Desde o fim da Guerra Fria, o Conselho de Segurança passou a atuar de forma mais ativa nos conflitos intraestatais. Em alguns casos, recorreu-se ao uso da força para amenizar situações caóticas em certos Estados colapsados (WHEELER, 2000). Um dos principais fatores de fundamentação das ações é o de proteção humana em situações de graves violações, o que passou a ser convencionado como intervenções humanitárias. Porém, mesmo tornando-se uma

prática com certa disseminação nas relações internacionais, determinar a existência de uma norma que legitime essa modalidade de ação coercitiva é um exercício complexo e tênue. Prefere-se, então, afirmar que há uma emergência normativa.

O genocídio em Ruanda se tornou, talvez, o principal motivador para a institucionalização de uma norma de intervenção humanitária (juntamente com a crise na Bósnia). Tal importância deve-se principalmente ao enorme número de vítimas, decorrentes, em grande parte, da negligência da Sociedade Internacional.

Este artigo tem o intuito, portanto, de avaliar como o genocídio em Ruanda foi (e é) utilizado como forte instrumento moral para a efetivação de uma norma de intervenção humanitária institucionalizada no âmbito das Nações Unidas. A parte central da pesquisa tem cunho eminentemente documental, na qual as fontes principais são retiradas empiricamente de documentos onusianos a partir, tanto da Assembleia Geral, quando do Secretariado Geral.

Nas primeiras duas partes do artigo estabelecem-se as bases teóricas, centrando-se na Escola Inglesa das Relações Internacionais. Na primeira etapa, analisam-se o processo de institucionalização das intervenções humanitárias de modo geral e o caso de Ruanda em particular. Na terceira sessão, discorre-se sobre o genocídio ruandês. Por último, faz-se uma análise do papel do genocídio para a institucionalização da norma de intervenção humanitária.

Como resultado, foi possível verificar que o caso de Ruanda teve um forte papel no processo de ascensão de uma norma de intervenção humanitária. O diferencial trazido por este trabalho está principalmente centrado na forma como se fez o levantamento empírico documental e avaliou sua conexão com a emergência normativa das intervenções humanitárias, abordagem que até então não foi verificada em outros estudos a partir do levantamento dos autores.

1. A Escola Inglesa (EI) e a importância das normas

A Escola Inglesa (EI) é uma das correntes teóricas mais frutíferas da disciplina de Relações Internacionais (RI). Tal arcabouço analítico figura como uma *via media* (BUZAN, 2001) entre duas tradições fundamentais das RI, o realismo e o idealismo. O objetivo é transitar, em suas análises, entre os elementos normativos e empíricos que compõem os fenômenos internacionais. Ela desenvolve a ideia de que há uma sociedade de Estados, caracterizada pela existência de interesses comuns entre os participantes (BULL, 2002). Nesse sentido, a Escola Inglesa se aproxima da tradição realista, ao entender que os Estados são os atores fundamentais que buscam manter uma determinada ordem internacional. Por outro lado,

afasta-se de percepções dessa corrente, uma vez que não entende os Estados como atores atomizados, mas sim organizados na forma de sociedade de Estados (ou internacional).

Bull (2002) se destaca como um dos principais teóricos da EI e entende Sociedade Internacional como “um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, [considerados] ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (BULL, 2002, p. 19). A ideia de sociedade pressupõe a existência de um sistema em que as unidades (Estados) perfazem relacionamentos mútuos sem, no entanto, terem a concepção de que existem certos valores e interesses compartilhados. A diferença entre sistema e sociedade vai residir na profundidade das relações entre os Estados. O paulatino compartilhamento de valores, interesses e regras vai determinar se se vivencia um sistema ou sociedade.

Para Bull (2002), existe uma Sociedade Internacional, cujas relações são sustentadas por um conjunto de regras – formais e informais –, exibindo certo nível de ordem, o que não poderia ser normalmente identificado em um sistema anárquico (LINKLATER & SUGANAMI, 2006). De acordo com Bull (2002), a ordem na vida social é mantida por um senso de interesses comuns em objetivos elementares; por regras que prescrevem a conduta e que as sustentam; e por instituições que tornam referidas regras efetivas.

As regras, na concepção da Escola Inglesa, são “princípios gerais imperativos que autorizam ou obrigam determinadas classes de pessoas ou de grupos a se comportarem de um modo prescrito” (BULL, 2002, p. 66). Dessa forma, dentro de uma determinada sociedade, a ordem não é mantida apenas pela existência de interesses comuns em estabelecer própria a ordem, tampouco pelo desejo de evitar a desordem, mas por regras que deixam claro quais são as condutas compatíveis ou não com a ordem estabelecida.

A concepção das regras é elemento importante para a EI. Bull (2002) não afasta a possibilidade de prevalência de interesses das classes dominantes; ao contrário, ele chama a atenção para o papel dessas elites na elaboração de regras dentro de uma determinada sociedade. Os interesses dos grupos dominantes estão refletidos no modo como as regras são definidas. Dessa forma, a existência de interesses dominantes não invalida a ideia de Sociedade Internacional, uma vez que concepções morais acerca de uma sociedade (se é justa, igualitária, equilibrada etc.) não implicam dizer que ela não exista.

Por outro lado, a necessidade de efetivação também é ponto essencial para entender o papel das regras para a Escola Inglesa. Elas são construções sociais que só têm alguma função quando são efetivadas; sua eficácia não é determinada pela adoção plena de um grupo social.

Na verdade, a sua violação eventual é esperada; pois, caso as condutas dos atores não divergissem da regra, a sua prescrição seria desnecessária. Não obstante, para que uma regra seja eficaz é necessário que exista um “certo grau de obediência” (BULL, 2002, p. 68), que deve ser levado em conta nos cálculos dos agentes aos quais elas se aplicam, mesmo para aqueles que optem por violá-las. Dessa forma, a violação faz parte do “jogo”.

Bull (2002) e Jackson (1995) advertem que, apesar de não haver um pleno cumprimento dessas regras, é esperado que os Estados observem-nas; e argumentam sobre a necessidade de analisar que, apesar de nem sempre os Estados serem punidos, os violadores são condenados moralmente ao falhar no cumprimento dessas regras.

Vale lembrar que a EI é muitas vezes dividida em dois grandes grupos: os solidaristas e os pluralistas. Os primeiros se aproximam da ideia de justiça nas relações internacionais, destacando sobretudo a importância de uma comunidade humana como central. Os pluralistas se centram na perspectiva estatocêntrica. Hurrell (2007) lembra que Bull (2002) estaria incluído nesta última perspectiva. Nesse sentido, para este autor, as regras centrais da Sociedade Internacional estariam voltadas à preservação da ordem internacional. Já para os solidaristas, o fim dessa sociedade seria o homem, então, em algum momento, estas normas estatocêntricas poderiam ser relativizadas em nome de outras que visassem à proteção humana (WHEELER, 2000).

As intervenções humanitárias são, frequentemente, objetos de estudos da EI, uma vez que essas situações colocam em evidência vários aspectos relativos às regras da sociedade internacional (soberania, não-intervenção, direitos humanos etc.), discutidas dentro dessa abordagem. É importante compreender que, pela própria liberdade metodológica dessa tradição, não há homogeneidade analítica entre os teóricos. No entanto, ainda que não produza consensos, a Escola é um instrumental teórico bastante relevante para o entendimento da formulação de normativas para as intervenções humanitárias.

2. A emergência das intervenções humanitárias no Pós-Guerra Fria.

O ano de 1945 foi marcado não apenas pelo fim da II Grande Guerra, mas também pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que no artigo 2º de sua Carta deixam explícitas três premissas básicas que norteariam a relação entre os Estados: a) igualdade soberana entre todos os estados-membros, b) proibição do uso da força para a resolução de conflitos entre os participantes, e c) não intervenção na jurisdição interna dos Estados (ONU, 1945). Diretamente relacionada com a letra “c” e tangencialmente contida nas outras duas,

está a prática intervencionista. Jackson (1995, p. 10, tradução dos autores) conceitua que “intervenção envolve a travessia física com um claro objetivo”. O capítulo VII da Carta da ONU determina a única ocasião na qual uma intervenção pode ser estabelecida: apenas quando o Conselho de Segurança diz que uma situação é de ameaça à paz e à segurança internacionais.

Com o fim do conflito bipolar, a proteção dos direitos humanos passou a ser um tema constante da agenda internacional. Nesse período, as questões humanitárias passaram a ser associadas à segurança. A partir de ações *ad hoc*, autorizadas pela Organização das Nações Unidas, iniciou-se o fortalecimento da premissa de que o sofrimento humano, em grandes proporções, representava uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Os direitos humanos, portanto, passaram a ser considerados uma questão de segurança coletiva (RODRIGUES, 2000).

Uma das formas mais importantes de atuar em situações extremas de violação dos direitos humanos é através de uma intervenção humanitária, que Holzgrefe (2003, p. 18, tradução dos autores) define como

a ameaça ou uso da força através das fronteiras domésticas por um Estado (ou grupo de estados), que visa prevenir ou acabar com as violações generalizadas e graves dos direitos humanos fundamentais de indivíduos outros que não seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado em cujo território as forças é aplicada.

Diversas resoluções onusianas foram responsáveis pelo processo de securitização das questões humanitárias, entendido como elevar a questão do âmbito da “baixa política”, que segue as regras democráticas e os processos usuais da democracia, para a “alta política”, que se caracteriza pela urgência, prioridade e ação de vida ou morte (BUZAN et al., 1998, p. 21-6).

A Resolução 688 (o caso do Iraque e a agressão aos curdos) é emblemática, uma vez que foi a primeira a gerar um possível precedente para ação do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em situações de emergências humanitárias, com vistas à paz e à segurança internacionais. Posteriormente, a Resolução 770 estabeleceu o uso do capítulo VII da Carta da ONU, que permite legítima e legalmente o uso da força na Sociedade Internacional, em uma ação que buscava efetivar a proteção humanitária na Bósnia. Já em 1992, o CSNU aprovou a Resolução 794 do CSNU para o caso somaliano, que trouxe precedentes legalmente fundamentados para ação efetivamente embasada no capítulo VII – principalmente no que se refere à proteção dos direitos humanos de civis em situações extremas. Iniciou-se, assim, o

processo de institucionalização desse tipo de intervenção (FINNEMORE, 2003; RODRIGUES, 2000; WHEELER, 2000).

A década de 1990 foi considerada “era de ouro” para as intervenções humanitárias, principalmente devido ao fim do conflito bipolar. Nesse período, a Sociedade Internacional passou por um momento de euforia e o CSNU tornou-se mais efetivo, diferentemente do verificado no decorrer da Guerra Fria. Além disso, a ascensão dos Estados Unidos como única superpotência permitiu que o Conselho de Segurança funcionasse sem grandes ameaças ao uso do veto, como ocorria no período anterior (WHEELER, 2000).

Nesse contexto, a legitimidade das intervenções humanitárias relaciona-se com as deliberações do CSNU, em que uma intervenção não autorizada pelo Conselho padece da falta de legitimidade. Por outro lado, traçam-se interpretações alargadas sobre a Carta da ONU, em que se argumenta sobre uma legalidade implícita em seus dispositivos, isto é, “ilegais, porém legítimas” (WHEELER, 2000).

Na ausência de um consenso sobre a questão, a Sociedade Internacional iniciou o processo de institucionalização de uma nova regra: violações humanitárias extremas são passíveis de ações no campo da segurança coletiva. Esse processo foi intensificado por documentos produzidos no âmbito da ONU, sobretudo os relacionados ao princípio emergente da responsabilidade de proteger.

Essas ações, contudo, entraram em conflito com os princípios tradicionais da não-intervenção e soberania, que necessitaram de reajustamento conceitual e prático. Nesse sentido, é importante, não apenas observar a interpretação de uma regra, mas também de sua adaptabilidade (BULL, 2002). A nova interpretação emergiu da compreensão de que graves violações dos direitos humanos, mesmo feitas apenas no âmbito doméstico do Estado, podem ser consideradas ameaças à paz e à segurança internacionais (PINTO, 1996).

Ademais, no processo de construção normativa das intervenções humanitárias, pesaram questões relativas aos interesses nacionais dos Estados, tais como seletividade, interesses econômicos e estratégicos, pressões internas. A administração de todos esses componentes tornou a ascensão de uma norma para intervenção humanitária tarefa demasiadamente complexa (WHEELER, 2000).

Mesmo consolidando-se como uma prática internacional, as intervenções humanitárias estão longe de adquirir consenso na sociedade de Estados. Elas vêm passando por processos de avanços e retrocessos. E, mesmo no seio da Escola Inglesa, existem divergências quanto a

sua interpretação para as questões relativas à ordem internacional, variando das avaliações mais favoráveis às mais limitadoras, bem como por paradigmas analíticos mais conciliatórios.

3. Uma breve análise do caso de Ruanda

Ruanda foi um dos casos mais emblemáticos de emergência humanitária no pós-Guerra Fria. Após o fim da Segunda Guerra, o país tornou-se um protetorado da ONU sob gerência da Bélgica. Só em meados dos anos 1960, após um referendo, Ruanda foi estabelecida como uma república livre. Como consequência de um processo de colonização violento e, posteriormente, da descolonização promovida pela ONU de forma pouco meticulosa, o ambiente ruandês ficou marcado por disputas entre grupos étnicos e pela segregação (RODRIGUES, 2000).

Ruanda, ainda segundo Rodrigues (2000), é composta de um povo, os Banyarwandas, mas que se divide em três etnias principais: hutus, tutsi e twa. Os hutus compreendem a maioria étnica, que foi duramente discriminada durante anos de colonização. Com o fim do sistema colonial, o grupo adquiriu posição de vantagem em relação aos demais. A etnia tutsi, por sua vez, configura uma minoria privilegiada durante a época de colonização (alemã e, posteriormente, belga). Todavia, com o fim da colonização, os papéis inverteram-se e os tutsis passaram a ser alvos de discriminação. Já os twa correspondem a menos de 1% da população, são os pigmeus, que vivem em regiões mais afastadas dos centros políticos.

As tensões em Ruanda se concentraram nos grupos hutus e tutsi, que vieram intensificando-se desde meados da década de 1970. Apenas no início dos anos de 1990, o conflito entre as duas etnias teve seu estopim, sendo necessária a presença das Nações Unidas no país, em 1993, por meio da *United Nations Assistance Mission for Rwanda* - UNAMIR (DESFORGES, 1999).

Ao passo que o conflito no país foi se agravando, o mandato da missão foi diminuído e recebeu ordem do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas para sua retirada, com a permanência de apenas um pequeno contingente (DESFORGES, 1999). Esta redução foi estabelecida pela Resolução 912 do CSNU, em abril de 1994 (ONU, 1994).

Apenas em junho de 1994, ocorreu uma intervenção humanitária com base na Resolução 929 do CSNU. Não obstante, foi considerada tardia, uma vez que o genocídio já tinha ocorrido, com a morte de cerca de 800 mil pessoas.

O genocídio, em partes, foi resultado da negligência da Sociedade Internacional com a situação ruandesa. Questiona-se o papel das Nações Unidas no caso, já que a organização

tinha ciência da proporção que o conflito poderia tomar por meio de informes que, desde o chefe encarregado pela operação, general Dallaire; organismos internacionais não-governamentais, como a *Human Rights Watch*; até um documento produzido pela Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA), alertaram para as proporções desastrosas que o conflito estava tomando (WHEELER, 2000).

Observa-se que o interesse nacional pesou significativamente no caso ruandês. Ao entrar em pauta no CSNU a possibilidade do uso do Cap. VII, ela foi prontamente descartada pelos países com melhores condições para dar suporte a uma operação de paz – sobretudo Inglaterra, França e Estados Unidos. A crise na intervenção na Somália foi utilizada como argumento para a não aplicação da estrutura (francesa, inglesa e estadunidense) nestas ações coercitivas. Os Estados Unidos eram os principais partidários da não-intervenção, já que no caso somaliano a morte de seus soldados trouxe apreensões na opinião pública e no governo – principalmente o Congresso – no tocante à participação estadunidense em crises semelhantes (WHEELER, 2000).

Utilizou-se de argumentos semânticos como o principal ponto de sustentação. Ao não dar o nome (e *status*) de genocídio ao que ocorria em Ruanda, os países se isentaram de agir com base na Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948, que é mandatória no que concerne a intervenções nessas situações (MAYALL, 2006). Evitou-se fazer classificações quanto ao caso até que o conflito acabasse. Os estadunidenses, em especial, temiam a repetição da crise da Somália, agora, em território ruandês. Eles evitavam uma participação direta, colocando-se prontos para ação. Além disso, defendiam a todo custo que a questão em Ruanda não se tratava de genocídio (WHEELER, 2000).

Saliente-se, como exemplo, que, na intervenção ocorrida na Somália, os Estados Unidos tiveram perdas de alguns de seus soldados, o que teve um efeito significativo na opinião pública desse país para que ele retirasse suas tropas. Esse fenômeno ficou conhecido como efeito CNN, por causa do papel dos setores jornalísticos ao mostrar imagens dos soldados mortos (WHEELER, 2000).

Em 22 de junho de 1994 (terceiro mês de genocídio), devido ao atraso na atuação da ONU para implantar a UNAMIR II, e também por pressão da opinião pública do país, a França requisitou às Nações Unidas uma autorização para intervir com base no cap. VII, com o intuito de amenizar o sofrimento humano (WHEELER, 2000). A ONU, por sua vez, autorizou a intervenção francesa por meio da Resolução 929, que estabeleceu uma operação

multinacional temporária sob o comando francês, até que fosse definitivamente instalada a UNAMIR II, ressaltando seu caráter neutro e sua preocupação com os assassinatos massivos:

Observando a oferta dos Estados-Membros em cooperar com o Secretário-Geral no cumprimento dos objetivos das Nações Unidas em Ruanda (S/1994/734), e ressaltando o caráter estritamente humanitário desta operação, que deve ser conduzida de forma imparcial e neutra, e não deve constituir uma força de interposição entre as partes [...]. profundamente preocupada com a continuação dos assassinatos sistemáticos e generalizados da população civil em Ruanda (ONU, 1994, S/RES/929, tradução dos autores).

Alguns fatores levam aos questionamentos sobre o interesse da França em relação ao caso, destacam-se: (a) os franceses proveram suporte ao governo ruandês no início da crise e (b) a França, durante boa parte do conflito, ajudou a impedir o aumento do contingente da ONU em Ruanda. Não obstante, com a ascensão das tropas da Frente Patriótica Ruandesa (FPR) – formada principalmente por *tutsis* expulsos de Ruanda em países vizinhos, sobretudo Uganda, país da “esfera inglesa” – houve o temor de se perder espaço nessa área de influência e, portanto, levou à necessidade de a França demonstrar sua força na região (WHEELER, 2000).

Observa-se que um dos fatores que impediu uma intervenção de cunho humanitário em tempo hábil e eficiente foi o interesse dos Estados. Nesse sentido, nem mesmo os princípios da soberania e da não-intervenção teriam tanta força para inibir uma ação, tendo em vista que havia a Convenção sobre o Genocídio que autorizava uma intervenção e os próprios precedentes das intervenções anteriores proviam fundamentação suficiente para uma ação efetiva da ONU (RODRIGUES, 2000).

Após a crise de 1994, os números desastrosos demonstram a negligência da Sociedade Internacional. Como afirmado, 800 mil pessoas morreram no conflito. Avalia-se que a população de Ruanda antes do genocídio era de 7,9 milhões, e após o conflito esse número caiu para 5 milhões. Estima-se que 2,1 milhões de ruandeses ainda permanecessem, vários anos depois, entre os países vizinhos da República Democrática do Congo, Burundi, Tanzânia e Uganda (RODRIGUES, 2000).

4. O papel de Ruanda no processo de institucionalização das intervenções humanitárias na ONU

A percepção do genocídio ruandês como fator de pressão político-jurídica na emergência normativa das intervenções humanitárias pode ser comprovada pelas diversas referências feitas nos principais documentos humanitários das Nações Unidas. Dentre esses documentos,

destaca-se o *Millennium Report* (Relatório do Milênio) de 2000, publicado por Kofi Annan, na época Secretário-Geral da ONU. Em seu ponto três, intitulado *Freedom from fear*, ele cita o caso ruandês ao reconhecer que os argumentos em defesa do princípio da soberania e da não-intervenção são de vital importância para os estados pequenos e fracos. Além disso, Annan questiona os críticos das intervenções humanitárias sobre quais alternativas e maneiras corretas de reação no caso de Ruanda, assim como na Bósnia (ONU, 2000).

Outro documento, produzido em 2003 pela Comissão de Segurança Humana, em Nova York, buscou estabelecer uma nova percepção para a segurança. Tentou-se compreender que a soberania não deveria estar concentrada incondicionalmente nas mãos dos Estados, sem que esses assumissem qualquer obrigação perante seus nacionais. Este relatório, intitulado *Human Security Now*, afirmou que as atenções deveriam ser deslocadas da segurança do Estado para a segurança das pessoas – segurança humana (COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003).

Para reforçar sua tese, o *Human Security Now* faz diversas menções sobre casos em que os direitos humanos foram fortemente violados. Dentre eles, Ruanda é citado frequentemente como emblemático na história do desrespeito aos direitos humanos e negligência da Sociedade Internacional. Em uma passagem do documento, o genocídio ruandês é lembrado como “talvez a mais chocante falha na proteção humana na última década” (COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003, p. 24, tradução nossa).

Associou-se, no relatório, a proteção humana à segurança internacional de forma direta, evidenciando-se que o sistema de segurança do pós-Guerra Fria não era condizente com o problema securitário internacional, uma vez que ele foi criado para disciplinar situações interestatais. Contudo, o documento não previu que o problema da segurança internacional está essencialmente conectado aos problemas intraestatais. O relatório justifica sua tese, ao destacar que conflitos classificados como internos, muitas vezes, são na verdade internacionais (COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003).

O genocídio em Ruanda deixou lições para a Sociedade Internacional. Seu rastro de violência e o horror, como o estupro massivo de mulheres e o massacre ostensivo de crianças, auxiliou na emergência de outra normativa na ordem internacional: a Responsabilidade de Proteger (RtoP), que será mais bem explorada na seção seguinte.

4.1 A Responsabilidade de Proteger

Fundamentado em um novo entendimento de soberania, em 2001, o relatório *The Responsibility to Protect* (A Responsabilidade de Proteger) foi produzido pelo *International*

Comission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). O documento buscou criar o pressuposto de que, além de direitos, a soberania implica também em responsabilidade dos Estados perante seus nacionais. Dessa forma, o relatório estabeleceu que: quando determinada população estiver sofrendo graves danos e seu Estado é incapaz ou condescendente com tais situações, o princípio da não-intervenção dá lugar à Responsabilidade de Proteger. A RtoP apresenta os seguintes princípios básicos:

A. A soberania estatal implica em responsabilidade, e a responsabilidade primordial da proteção de seu povo recai no próprio Estado.

B. Onde a população estiver sofrendo sérios danos, como resultado de guerra interna, repressão ou falha do Estado, e o Estado em questão não está disposto ou não é capaz de pará-lo ou evitá-lo, o princípio de não intervenção dá lugar à responsabilidade internacional de proteger (ICISS; 2001 p. XI, tradução dos autores).

A RtoP, como princípio norteador para a Sociedade Internacional, está fundamentado nos seguintes pontos:

a) obrigação inerente ao conceito de soberania; b) a responsabilidade do conselho de segurança, sob o artigo 24 da Carta das Nações Unidas, para a manutenção da paz e da segurança internacional; c) obrigações legais decorrentes de declarações de proteção humana e dos direitos humanos, convenções e tratados internacionais, direito internacional humanitário e direito nacional; d) desenvolvimento das práticas dos Estados, organizações regionais e Conselho de Segurança (ICISS, 2001, p. XI, tradução dos autores).

Dessa forma, a RtoP abrange três elementos específicos: (1) responsabilidade de prevenir (*responsibility to prevent*); (2) responsabilidade de reagir (*responsibility to react*); e (3) responsabilidade de reconstruir (*responsibility to rebuild*). As intervenções humanitárias estão inseridas no segundo elemento, a responsabilidade de reagir. Trata-se de uma resposta a situações de emergência que podem incluir desde sanções e outros tipos de repressões internacionais, até mesmo, nos casos mais extremos, ações militares coercitivas (ICISS, 2001, p. XI).

Com relação à intervenção militar, o documento estabelece quatro princípios. O primeiro deles é a justa causa, que estabelece que as intervenções militares são medidas que devem ser tomadas apenas em última instância. O relatório determina que, para que essa ação ocorra, graves e irremediáveis danos aos seres humanos devem estar ocorrendo ou na iminência de ocorrer. Utiliza-se como exemplo o genocídio – resultado da influência de casos como o de Ruanda – e a limpeza étnica (ICISS, 2001, p. XII).

O segundo se refere ao princípio da precaução, que é subdividido em quatro pontos: a) “boa intenção” (*right intention*), o principal motivo de uma intervenção deve ser evitar ou sanar graves violações dos direitos humanos, independentemente de outros motivos, para tanto são aconselhadas operações multifuncionais; b) última instância (*last resort*), uma intervenção só deve ser realizada se todos os outros recursos pacíficos tenham fracassado ou seus resultados não sejam suficientes; c) meios proporcionais (*proportional means*), a operação deve ter intensidade, escala e duração mínimas necessárias para amenizar as violações; d) perspectivas razoáveis (*reasonable prospects*), deverá haver uma perspectiva razoável de sucesso, não devendo ser realizadas operações que causem mais danos do que benefícios ao evitar ou reprimir as violações (ICISS, 2001, p. XII).

O terceiro princípio é o da “autoridade legal” (*right authority*). O relatório atribui a competência para determinar intervenções de caráter humanitário ao Conselho de Segurança da ONU. Segundo o documento, o que deve ser colocado em pauta não é a competência do CSNU para estabelecer uma operação desse nível, mas como fazer com que ele atue melhor nessas situações do que tem atuado. Porém, caso o CSNU recuse a proposta de intervir, ou não aja em tempo razoável, o relatório determina que poderá haver uma avaliação em seção da Assembleia Geral ou ações por parte de órgãos regionais ou sub-regionais, devendo posteriormente haver uma autorização do CSNU, com base no cap. VIII da Carta da ONU (ICISS, 2001, p. XII-XIII).

O quarto princípio é o operacional, em que se definem alguns pontos a serem seguidos numa intervenção, como pode ser visto no texto original:

- A. Objetivos claros; mandato claro e sem nenhuma ambiguidade e recursos para cumpri-lo.
- B. Abordagem militar comum entre as partes envolvidas, unidade de comando, canais de comando e comunicação claras e inequívocas.
- C. Aceitação das limitações, incrementalismo e gradualismo na aplicação da força, o objetivo é proteger a população, não derrotar o Estado.
- D. Regras de engajamento que se adequem ao conceito operacional precisas, que reflitam o princípio da proporcionalidade e que envolvam total aderência ao Direito Internacional Humanitário.
- E. Aceitação de que o uso da força para a proteção dos direitos humanos não pode se tornar o principal objetivo.
- F. Máxima coordenação possível com organizações humanitárias (ICISS, 2001, p. 13, tradução dos autores).

Essa ideia prevista na RtoP é fortemente conectada ao que pensam os solidaristas da Escola Inglesa, tendo em vista a possibilidade de se adaptar normas e regras da sociedade internacional, mesmo as basilares (soberania e não-intervenção) em nome da proteção de

indivíduos revelando um forte aspecto moral da Sociedade Internacional. Como ressalta Hurrell (2007, p. 5):

A ideia central do solidarismo pode ser vista como um constante apelo a uma comunidade internacional capaz de fazer valer cumprir com amplos objetivos políticos e morais. De modo conciso, seria um sistema de Estados criado para trabalhar melhor e diminuir o espaço entre direito e poder por um lado, e direito e moralidade, por outro.

Nesse sentido, para uma plena operacionalização, era necessário que a ONU assumisse e aceitasse o princípio como sendo de acordo com as Nações Unidas. O processo de assimilação da RtoP por parte das Nações Unidas teve seu marco no relatório da ONU *A more security world: Our shared responsibility*, elaborado em 2004, que faz várias menções à RtoP.

O documento, no capítulo que fala de segurança e uso da força, lembra que, por não haver pré-determinação direta da Carta para a proteção coercitiva dos direitos humanos e a existência do princípio da não-intervenção, existe discussão entre os defensores de intervenção em certos casos de violação e aqueles que entendem o princípio da não-intervenção como absoluto; portanto, o que é de responsabilidade interna não pode sofrer intervenção externa. Contudo, o relatório argumenta que:

O princípio da não-intervenção em assuntos internos não pode ser usado para a proteção de atos de genocídio ou outras atrocidades, como violações em larga escala do Direito Internacional Humanitário ou limpezas étnicas, que podem claramente ser considerados ameaça à segurança internacional onde poderá ser acionado o Conselho de Segurança (ONU, 2004a, p. 65, tradução dos autores).

No *World Summit Outcome* (Resultado da Cimeira Mundial), em 2005, as Nações Unidas adotaram certos valores e princípios, dentre os quais os de número 138 e 139. Eles se referem à responsabilidade dos Estados em proteger suas populações em emergências humanitárias, nomeadamente o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esse foi mais um passo importante das Nações Unidas na adoção do princípio da RtoP (ONU, 2005, p.31).

Em seguida, o Secretário-Geral da ONU publicou, em janeiro de 2009, o relatório *Implementing the responsibility to protect (A/63/677)*. Nele, Ban Ki-moon procurou operacionalizar a RtoP, fundamentando-se nos pontos 138 e 139 da *World Summit* de 2005. Para tanto, o Secretário-Geral estabeleceu três pilares estratégicos: a responsabilidade de proteger dos Estados (*the protection responsibilities of the States*); assistência internacional e

capacidade de construir (*international assistance and building-capacity*); e resposta oportuna e decisiva (*timely and decisive response*) (ONU, 2009, p. 2).

Posteriormente, em setembro de 2009, a Assembleia Geral adotou a Responsabilidade de Proteger através da resolução 63/308. Essa foi uma medida fundamental para a institucionalização de uma norma de intervenção humanitária, visto que a RtoP prevê ações no caso de falha do Estado em proteger sua população. Além disso, a RtoP impele a ONU, em especial o CSNU, a intervir em situações de emergências humanitárias.

Dessa forma, a institucionalização da Responsabilidade de Proteger como princípio decorrente da soberania estatal decorreu da negligência da Sociedade Internacional em atuar em situações extremadas de desrespeito aos direitos humanos. Vários casos fundamentaram a necessidade dessa normativa, no entanto, o de Ruanda foi um dos mais relevantes e será o foco da análise da próxima seção.

4.2 O papel do genocídio em Ruanda no processo de institucionalização da Responsabilidade de Proteger

O caso ruandês teve papel determinante para a efetivação da Responsabilidade de Proteger. Durante todo o percurso até a adoção da resolução 63/308, o genocídio em Ruanda foi lembrado diversas vezes como paradigma, tanto pelo grau de violação dos direitos humanos alcançado, como pela inércia da Sociedade Internacional para sanar as agressões.

No relatório publicado pela ICISS, esse genocídio é citado diversas vezes para embasar a tese de Responsabilidade de Proteger. O documento salienta que Ruanda foi emblemático como problema da falta de ação nas intervenções humanitárias, que é descrito como “o completo horror da inação” (ICISS, 2001, p. 1, tradução nossa). Em outra parte do relatório, o genocídio em Ruanda é visto como um caso paradigmático, que deve servir de base para evitar novas catástrofes humanitárias. No documento, defende-se que “nunca mais deverá ocorrer assassinatos massivos ou limpezas étnicas. Nunca mais deverão existir outras Ruandas (*No more Rwandas*)” (ICISS, 2001, p. 70, tradução nossa). “*No more Rwandas*” tornou-se uma expressão bastante usada para evitar situações de emergências humanitárias, principalmente nos casos de genocídio.

No relatório *A more security world: Our shared responsibility*, o caso ruandês é tido como um dos episódios que demonstram que os Estados não podem ter imunidade de soberania, mas sim responsabilidades; tanto perante o seu povo, como frente à Sociedade Internacional (ONU, 2004a).

No relatório do Secretário-Geral de 2009, *Implementing the responsibility to protect*, os acontecimentos em Ruanda foram várias vezes utilizados como fundamentação empírica para impelir os Estados a agirem em situações extremadas. Em um dos pontos do relatório, o genocídio em Ruanda é comparado às atrocidades da Segunda Grande Guerra, colocado na mesma posição de horror ocupada pelo o holocausto (ONU, 2009)

Na conferência memorial sobre dez anos do genocídio em Ruanda, ao proferir o seu discurso introdutório, o Secretário-Geral afirmou que nenhuma outra nação deveria passar pelo que Ruanda passou. Para tanto, ele concorda com o princípio básico exposto no relatório da ICISS (2001), que permite a intervenção em caso de incapacidade, cumplicidade ou desinteresse do Estado em aliviar o sofrimento humano (ONU, 2004b).

No 13º aniversário do genocídio em Ruanda, o Secretário-Geral da ONU lembrou a necessidade de operacionalizar a responsabilidade de proteger, a fim de evitar novas situações como as ocorridas no país africano. Ele ressaltou que todos os governos mundiais aceitam o princípio da responsabilidade de proteger (ONU, 2007). Novamente, no 14º aniversário do genocídio, o Secretário-Geral reafirmou a necessidade de as Nações Unidas agirem com base nas lições extraídas em Ruanda (ONU, 2008).

É importante notar o papel do Secretário-Geral para a implementação do princípio da RtoP. Ian Johnstone (2003, p. 441) lembra que o poder de persuasão do burocrata é derivado tanto da sua influência política quanto legal, já que esses dois fatores estão intimamente ligados. O autor ainda destaca que a posição legal adotada pelo Secretário, nesse caso, pode ser entendida como a afirmação de que a RtoP deriva-se dos princípios da Carta da ONU.

Dessa forma, o Secretário-Geral teve papel essencial para a efetiva aceitação do princípio da responsabilidade de proteger e, conseqüentemente, de uma norma de intervenção humanitária: fazendo-se crer na necessidade de ação coercitiva da ONU, através do Conselho de Segurança, em casos de violações extremadas dos direitos humanos.

A Responsabilidade de Proteger tornou-se, portanto, a base principiológica para a legitimação das intervenções humanitárias. A aceitação da RtoP como princípio decorrente da soberania forneceu um conjunto normativo legítimo para o desempenho de intervenções de caráter humanitário. Nesse sentido, assim como o holocausto abriu os olhos da Sociedade Internacional para a criação de mecanismos de promoção da paz; Ruanda mostrou que outras ferramentas e normativas ainda são necessárias e essenciais para que assassinatos generalizados e violações massivas de direitos não se repitam na história da humanidade.

Considerações finais

Este artigo teve como base a ideia de que existe uma norma emergente de intervenção humanitária no seio da ONU. Essa ascensão normativa pôde ser verificada primeiramente com a deliberação de resoluções pelo CSNU que tinham como principal função sanar crises humanitárias. Posteriormente, esse processo é reforçado por uma emergência documental no âmbito da ONU, sobretudo no tocante à RtoP.

Verificou-se aqui que, dentro dessa segunda etapa (documental) de emergência normativa das intervenções humanitárias no seio da ONU, o genocídio ruandês vem tendo um papel bastante relevante, em face, principalmente, das diversas referências feitas ao caso como modelo para a necessidade da emergência normativa.

O papel de Ruanda como impulsionador moral nessa pesquisa pôde ser visto principalmente no tocante à ascensão da RtoP no âmbito da ONU; os documentos que versam sobre esse princípio emergente direta ou indiretamente citaram o caso ruandês. Dentro dessa etapa, é importante destacar o papel dos posicionamentos do Secretário-Geral da ONU quanto às lembranças do massacre em Ruanda e frequente associação do seu discurso com a necessidade de relativização da soberania em nome da proteção dos direitos humanos, mesmo por meio do uso da força.

Evidentemente, a emergência normativa das intervenções humanitárias está longe de ser concluída. Sobretudo se se levar em consideração o surgimento dos BRICS como bloco potencial que busca contrapor as potências ocidentais em diversas temáticas, inclusive na aqui tratada.

Com relação ao referido bloco, tanto aspectos documentais como práticos trazem novos problemas para a discussão. O Brasil, por exemplo, trouxe à tona a ideia de Responsabilidade ao Proteger, dando um contraponto à ideia original da RtoP. Já no caso prático, a deliberação para uma intervenção na Líbia, por um lado, evidenciou a emergência normativa das intervenções humanitárias e da RtoP, através da adoção da res. 1973. Não obstante, os vetos quanto ao caso sírio dão indícios de que essa emergência normativa está longe de ser definitiva, e que os princípios da soberania e da não-intervenção têm uma força preponderante ainda na sociedade internacional (os quais são constantemente vistos nas declarações feitas por esse bloco).

O intuito dessa pesquisa centrou-se muito mais na demonstração de como um fator emergencial pode servir de fundamentação legítima para emergências normativas na presente Sociedade Internacional, sobretudo quando associado a questões de direitos humanos.

Principalmente, buscou-se demonstrar como isso pode ser percebido em documentos elaborados pela ONU – de modo geral – e pelo Secretário da ONU, em particular.

No presente estágio da Sociedade Internacional, a ideia de soberania absoluta não mais reside, as discussões agora estão em até que ponto essa soberania (e o decorrente princípio da não-intervenção) pode ser legitimamente relativizada. O caso das intervenções humanitárias insere-se nessa reflexão.

Referências

BULL, Hedley (1966). International Theory: The Case for a Classical Approach. **World Politics**, 18 (3): 361-77.

_____. (2002). **Sociedade Anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BUZAN, Barry (2001). An Underexploited Resource in IR. **Review of International Studies**, 27 (3): 471- 88.

BUZAN, Barry et al. (1998). **Security**: A New Framework for Analysis. London: Rienner.

COMMISSION ON HUMAN SECURITY (2003). **Human Security Now**. Nova York: Comission on Human Security.

DESFORGES, Alison (1999). Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda. **Human Rights Watch**, 1999. Publicado em [<http://www.hrw.org/en/reports/1999/03/01/leave-none-tell-story>]. Disponibilidade: 01/08/2014.

DONNELLY, Jack (1995). State Sovereignty and International Intervention: The Case of Human Rights. In LYONS, Gene M & MASTANDUNO, Michael (eds). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 115-46.

FINNEMORE, Martha (2003). **The purpose of intervention**: Changing beliefs about the use of force. New York: Cornell University Press.

HOLZGREFE, J. L. (2003). The Humanitarian Intervention debate.. In HOLZGREFE, J. L; KEOHANE, Robert O (eds). **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 15-52.

HURRELL, Andrew (2007). **On Global Order**: power, values and constitution of international order. New York: Oxford.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS) (2001). **The responsibility to protect**. Canada: International Development Research Centre.

JACKSON, Robert (1995). International Community beyond the Cold War. In: LYONS, Gene M. e MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The John Hopkins University Press, p. 59-86.

JOHNSTONE, Ian (2003). The Role of the UN Secretary-general: The Power of Persuasion Based on Law. **Global Governance**, 9 (4): 441-58.

LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hidemi (2006). **The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment**. Cambridge: Cambridge University Press.

MAYALL, James (2006). Humanitarian Intervention and International Society: Lessons from Africa. In WELSH, M. (eds.). **Humanitarian Interventions and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 120-41.

ONU (1945). **Carta das Nações Unidas**, publicada em [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm]. Disponibilidade: 30/10/2015.

____ (1994). **Resolução 929 do Conselho de Segurança**, publicada em [<http://www.un.org/documents/scres.htm>]. Disponibilidade: 02/08/2013.

____ (2000). **We the peoples: the role of United Nations in the 21st century**. Report of Secretary General, publicado em [<http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>]. Disponibilidade: 27/06/2014.

____ (2004a). **A more secure world: our shared responsibility**. Report of the Secretary General's high-level panel on threats, challenges and change. A/65/565.

____ (2004b). **Memorial Conference On Rwanda Genocide Considers Ways To Ensure more Effective International Response In Future**, publicado em [<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/afr868.doc.htm>]. Disponibilidade: 15/06/2014.

____ (2005). **World Summit Outcome**. A/60/ L.1.

____ (2007). **On Anniversary Of Rwanda Genocide, Secretary-General Says Current Challenge Is To Make Responsibility To Protect Operational**, publicado em [<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sgsm10934.doc.htm>]. Disponibilidade: 12/06/2014.

____ (2008). **United Nations Has Moral Duty To Act On Lessons Of Rwanda, Says Secretary-General In Message To Mark Fourteenth Anniversary Of 1994 Genocide**. Publicado em [<http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11495.doc.htm>]. Disponibilidade: 27/08/2014.

____ (2009) **Implementing the responsibility to protect**. Report of Secretary General. A/63/677, publicado em [<http://www.un.org/News/Press/docs/2008>]. Disponibilidade: 20/06/2013.

PINTO, Simone Rocha Valente (1996). **As Nações Unidas e a Intervenção Humanitária no Pós- Guerra Fria: Aspectos Jurídicos**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Orientador: Gustavo Senechal de Goffredo).

RODRIGUES, Simone Martins (2000). **Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar.

WHEELER, Nicholas J. (2000). **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. Oxford: Oxford University Press.

____ (2006). The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society. In WELSH, M. (eds.). **Humanitarian Interventions and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 29-51.