

# ***As Peacekeeping Operations (PKOs)* e o caso de Ruanda**

*Peacekeeping Operations (PKOs)*  
*and the case of Ruanda*

Carolina Barros  
Clarice Morais  
Raíssa Daher

## **Resumo**

Este artigo visa a apresentar um estudo sobre as Operações de Paz (*Peacekeeping Operations* – PKOs) da Organização das Nações Unidas. Inicialmente, será feita uma análise da atuação e escopo das PKOs após a Guerra Fria. Isso se dará através de uma apresentação da evolução normativa que ocorreu nas *Peacekeeping Operations*. Em seguida será apresentado, como objeto de análise, o caso da Unamir (United Nations Assistance Mission in Rwanda) em Ruanda nos anos 1990. Abordaremos variáveis como eficácia, escopo do mandato, capacidades e atuação, bem como suas falhas, os estudos feitos e o que se modificou nas PKOs após esse episódio.

**Palavras-chave:** *Peacekeeping*; PKO; Ruanda; ONU; Unamir; Evolução normativa.

## ***Peacekeeping Operations***

### **O regime de segurança coletiva**

Em 1945, com o final da Segunda Grande Guerra, houve a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Desde então, a ONU promove o conceito de segurança coletiva, ou seja, uma ameaça a um Estado no sistema deve ser entendida como uma ameaça ao sistema como um todo. Às potências foram atribuídas responsabilidades e prerrogativas especiais, tais como atuar no Conselho de Segurança e conter possíveis ameaças ao equilíbrio sistêmico. No âmbito das Nações Unidas, o conceito de segurança coletiva baseia-se nos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas.

O Capítulo VI da Carta da ONU diz respeito à solução pacífica de controvérsias. De acordo com esse capítulo, as partes, antes de mais nada, irão tentar solucionar suas divergências por meios pacíficos. O capítulo também determina algumas atribuições do Conselho de Segurança, tais como: investigar situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais, recomendar procedimentos e métodos de solução apropriados, entre outros. Qualquer membro ou não-membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança para ajuda na solução de conflitos. Se o Conselho de Segurança achar apropriado, a divergência será encaminhada à Corte Internacional de Justiça.

O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas autoriza sanções e inclusive o uso da força. Esse capítulo se refere às ações relativas aos tratados de paz, rupturas da paz e atos de agressão. Primeiramente, o Conselho de Segurança determina se há, de fato, alguma ameaça à paz ou algum tipo de infração. Nesse capítulo é estabelecido que, antes de iniciar qualquer ação, o Conselho de Segurança deve pedir às partes envolvidas que adotem medidas provisórias que julgarem necessárias. Caso o Conselho constate o não cumprimento das tais medidas provisórias, outras mais severas deverão ser adotadas. Nesse sentido, o artigo 41 do capítulo autoriza sanções externas, inclusive econômicas e de transporte, ou o endurecimento nas relações diplomáticas. Seria uma última tentativa de solucionar o conflito sem o emprego da força. Caso o Conselho de Segurança chegue à conclusão de que as medidas provisórias não obtiveram sucesso, o Artigo 42 estabelece que o Conselho poderá agir conforme achar necessário para que a paz e a segurança internacionais sejam estabelecidas, inclusive ações executadas mediante forças de ar, mar ou terra.

### As atribuições das *Peacekeeping Operations*

De acordo com o Departamento de Peacekeeping Operations (DPKO),<sup>1</sup> “as atividades de manutenção da paz das Nações Unidas são um instrumento singular e dinâmico estabelecido para ajudar aos países atingidos por conflitos a criar as condições necessárias para uma paz duradoura”. As PKOs ocorrem somente se três condições básicas forem atingidas:

- Consentimento: as partes envolvidas devem concordar com a atuação da PKO;
- Imparcialidade dos *peacekeepers* ante as partes em conflito;
- Limitação do uso da força: a força só poderá ser usada como auto-defesa.

Não existem normas definidas na Carta das Nações Unidas no que se refere ao trabalho realizado pelas PKOs; utilizam-se as atividades pregressas como padrão de atuação para as próximas operações.

Entre as atribuições da PKO, podemos citar: i) a facilitação das atividades diplomáticas, como a observação de cessar-fogo, controle de armas, direitos humanos e garantir a ocorrência de eleições (os dois últimos surgem após a Guerra Fria). ii) Manutenção da lei e da ordem, onde os *peacekeepers* encaram os nativos sem defini-los como certos ou errados (após a Guerra Fria, muitos conflitos ocorrem dentro dos Estados e essa ação torna-se mais necessária). iii) Uso da força, que pode ser tanto para restauração da paz (ex-Iugoslávia), quanto para ajuda humanitária (Somália). iv) Proteção de civis, garantia de suprimentos, proteção aos trabalhadores de missões humanitárias, aos refugiados, estabelecimento de *safe heavens* (zona de proteção dentro de uma área de conflito). Em suas ações, os *peacekeepers* necessitam ser imparciais, ou seja, não podem favorecer nenhuma das partes conflitantes. Ademais, as *Peacekeeping Operations* podem ocorrer em combinação com outros instrumentos, tais como sanções políticas e econômicas, e ações humanitárias.

As PKOs ocorrem em três etapas. A primeira, *Peacemaking*, é destinada à produção de compromisso de paz entre as partes. A segunda, *Peacekeeping*, se destina à manutenção da paz nas áreas de conflito. E a terceira, *Peacebuilding*, trabalha com atividades para preservação da paz depois do fim do conflito, e visa à construção de Estados democráticos. Há casos raros de *Peace Enforcement*, em que ações diretas para produção de obediência ocorrem; estas podem ser militares ou por sanções, onde não existe o apoio entre as partes do conflito.

1. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>. Todas as vezes que o DPKO for citado, refere-se a esse website.

Uma importante discussão é acerca da expressão “manutenção da paz”. Segundo o DPKO, “o termo não está na Carta das Nações Unidas e, além disso, não é fácil de ser definido”. Para Dag Hammarskjöld, segundo secretário-geral da organização, se existisse um capítulo para tratar do tema, seria o capítulo seis e meio (que, na verdade, não existe). Pelo que foi apresentado no item anterior (regime de segurança coletiva), podemos compreender o que o secretário-geral quis dizer quando afirmou que as normas que regulam as ações das PKOs se encontram no capítulo seis e meio: seria, segundo ele, um agrupamento de aspectos do capítulo VI – resolução de litígios por meios pacíficos, tais como negociação e mediação – e atuações mais enérgicas do capítulo VII – ações de abrigo autorizadas.

### **As PKOs e suas mudanças pós-Guerra Fria**

Grandes mudanças ocorreram na maneira como as *Peacekeeping Operations* foram feitas durante e após a Guerra Fria. Isso se deu em função principalmente de fatores políticos, que alteraram a balança de poder do sistema internacional.

Durante os anos em que a bipolaridade entre EUA e URSS (Guerra Fria) prevaleceu, a divisão do mundo em dois blocos – capitalista e socialista – fez com que as operações de paz da ONU se limitassem aos Estados não-alinhados. De acordo com o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, entre os anos de 1948 e 1988, foram realizadas quinze PKOs.<sup>2</sup> A função destas era manter a ordem; eram realizadas em territórios fora das zonas de influência americana e soviética, pois dentro das zonas de influência não ocorriam interferências da ONU. As operações de paz nessa época incidiram, em sua maioria, sobre Estados recém-independentes, tais como países africanos e territórios do Oriente Médio que poderiam ser pautados como instáveis. As PKOs, nesse primeiro momento, ocorreram em conflitos interestatais, com atribuições tais como observação militar e monitoramento da situação, supervisão de cessar-fogos, tréguas e acordos, bem como auxílio no monitoramento de fronteiras de áreas em conflito.

Apesar de atuarem desde 1948, as PKOs passaram a ser mais associadas às Nações Unidas em 1965 na Crise de Suez<sup>3</sup> e também com a criação do Comitê Especial para Operações de Manutenção da Paz pela Assembleia Geral da ONU. Durante a Guerra Fria, as operações de paz enfrentavam problemas diversos, tais como mobilização e financiamento de tropas e vários desrespeitos aos princípios de “consenso”, “imparcialidade” e ao “não

2. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml>>.

3. UNEF I (First United Nations Emergency Force), de novembro 1956 a junho 1967.

uso da força”. Ademais, o mandato muitas vezes não era cumprido de maneira satisfatória. Em alguns casos, como no Egito (UNEF, 1967), as tropas da ONU foram expulsas do território egípcio e nada pôde ser feito para conter o subsequente conflito entre Israel e Estados Árabes.

De acordo com o DPKO, mudanças fundamentais foram observadas no contexto de atuação das PKOs após a Guerra Fria. Seu escopo de atuação foi alterado de tarefas estritamente militares a uma ampliada gama de ações, como alcançar a aplicação de acordos de paz e ajudar a estabelecer as bases de uma paz duradoura. As tarefas das PKOs são, dentre outras:

- Ajuda para o estabelecimento de instituições governamentais;
- Vigilância da situação;
- Preservação dos direitos humanos;
- Reforma do setor de segurança e desarmamento;
- Reintegração de ex-combatentes.

O caráter fundamental dos conflitos mudou com os anos: as PKOs inicialmente atuavam em conflitos entre Estados, e nos últimos anos os conflitos intra-Estados e as guerras civis certamente ganharam espaço. A questão militar deixou de ser o único aspecto das PKOs; essas operações podem incluir agentes como: administradores e economistas, de polícia, peritos etc.

Dessa maneira, as PKOs continuam a se modificar de acordo com a demanda que lhes é imposta pela conjuntura internacional atual.

## **Evolução normativa das *Peacekeeping Operations***

### **Agenda for peace**

As Nações Unidas são um conjunto de Estados soberanos e todas as suas atitudes dependem do que há de comum entre eles; dessa forma, entende-se por que no período da Guerra Fria tornou-se tão difícil que as ideias originais, contidas na Carta da ONU, prosperassem.

Contextualmente, com o fim da bipolaridade e o descongelamento do Conselho de Segurança, ocorreu um aumento de países democráticos em diversas partes do mundo. Em 1992, um encontro inédito do Conselho de Segurança retomou o comprometimento entre os Estados, que havia se perdido nos anos da Guerra Fria. A Agenda para a Paz<sup>4</sup> foi um documento idealizado a partir de demandas do Conselho de Segurança, de maneira a analisar e gerar recomendações que indicariam formas de fortalecer e tornar mais eficientes os artigos da Carta em que questões de diplomacia

4. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

preventiva, *peacemaking* e *peacekeeping* são abordadas. As ideias contidas na Agenda são um compêndio de sugestões e propostas transmitidas pelos governos, agências regionais, ONGs e instituições de muitos países.

Diferentemente do que ocorria na Guerra Fria, os objetivos das PKOs, apresentados no ponto 15 da Agenda para a Paz (1992), são: i) identificar o mais cedo possível situações passíveis de conflito e usar a diplomacia para dissuadir as possíveis fontes de violência; ii) onde houver conflito, iniciar *peacemaking* para resolver as questões que levaram ao conflito; iii) trabalhar para a preservação da paz, através de *peacekeeping* onde o conflito parou e auxiliar na implementação de acordos; iv) auxiliar na *peacebuilding* em diferentes situações: tanto na reconstrução de instituições, quanto na construção de laços de benefício mútuo de paz entre nações antes em guerra; v) de uma maneira geral, lidar com as causas mais profundas do conflito: disparidade econômica, injustiça social e opressão política.

Essas novas atribuições das *peacekeeping* têm por objetivo a promoção da justiça, trazendo como consequência a ordem. Essa justiça se refere à instalação do pressuposto democrático das Nações Unidas.

## **Experiências corporativas e objeto de análise: o caso de Ruanda**

### **Ruanda**

Ruanda foi uma colônia belga, em que existia uma clara divisão étnica entre *hutus* e *tutsis*, que possuíam uma rivalidade muito grande; os *hutus* correspondiam aproximadamente a 85% de sua população. Em 1962, na independência da nação ruandesa, os *hutus* se tornaram a classe política dominante, porém tradicionalmente os *tutsis* eram considerados a elite do país; durante vários anos esse novo governo tomou medidas de repressão contra os *tutsis* e assim muito destes fugiram do país nessa época, pelo medo da perseguição, violência etc.

Em 1973, Juvenal Habyarimana foi declarado presidente da segunda república, pregando um governo multipartidário e propondo uma trégua contra os *tutsis*, porém a exclusão e o preconceito persistiram. O programa do novo presidente era o desenvolvimento da nação por meio da regulação do governo, e como consequência a economia de Ruanda cresceu significativamente e se estabilizou a partir dos anos 1980. Grupos ruandeses de refugiados almejavam voltar ao seu país (maioria *tutsis* ou *hutus* moderados que foram contra as políticas *hutus*), o governo se sentia ameaçado e dessa forma declarou que o Estado não tinha condições estruturais para aceitar a volta desses refugiados.

Ruanda se encontrava em um momento “estável” em relação a outros Estados africanos. O país tinha baixas taxas de criminalidade e significativas melhoras na educação e na saúde. Consequentemente foi escolhida por outras potências para receber investimentos. Bélgica, França, Japão, EUA eram grandes investidores, porém as maiorias desses países esperavam algum tipo de retorno. Por exemplo, a França tinha interesse em expandir sua influência em território africano e passou a conceder assistência militar ao governo de Ruanda. Do orçamento anual do Estado africano, 60% advinham de verbas estrangeiras.

Em 1986 Ruanda passa a ter graves problemas econômicos, já que os preços dos principais produtos exportados (café e chá) caíram drasticamente. A solução do governo para angariar fundos foi o desvio de verbas advindas de projetos estrangeiros. Dois anos depois, programas de ajuste estrutural foram requeridos pelo FMI e pelo Banco Mundial e o governo de Habyarimana decide aumentar os impostos e a exploração dos trabalhadores.

Um exército rebelde, denominado como Frente Patriótica Ruandesa (RPF), em 1990 se declara opositor do governo de Habyarimana e sugere um programa político que extinguisse a ditadura, a ideologia de exclusão e a corrupção. A RPF começa a entrar em território ruandês e combater grupos do governo. O governo adere à ideia de que todos os tutsis eram considerados aliados do exército rebelde e também os hutus que defendessem os tutsis (eram denominados de hutus moderados); assim todos eram vistos como inimigos e deveriam ser detidos.

A democracia multipartidária proposta pelo governante de Ruanda foi instaurada em 1991, porém a maioria dos partidos era subordinada ao governo, havendo somente um de oposição (formado por tutsis). Isso não foi suficiente para que as desavenças “étnicas” desaparecessem.

A partir de 1991 a Organização da União Africana, juntamente com Bélgica, França e EUA, pressionaram as partes conflitantes, RPF e FAR (exército do governo), para que negociassem e chegassem a um acordo. De 1991 a 1993 ocorrem diversas rodadas de negociação, em que ambas as partes concordam em alguns aspectos e alcançam um acordo final denominado acordo de Arusha. Esse acordo consistia em questões acerca da natureza do poder presidencial, que seria controlado por um governo transitório (Broad-Based Transitional Government – BBTG); o acordo também estabelecia uma assembleia nacional de transição (Transitional National Assembly – TNA). Além disso, havia a proposta de integrar as duas forças em um único exército nacional; o acordo de Arusha foi firmado por ambas as partes, que consequentemente concordaram com o cessar-fogo.

Porém, o plano de massacrar a etnia tutsi estava sendo arquitetado desde 1990. O governo hutu, juntamente com o movimento extremista, conseguiu manipular sua população, aumentando ainda mais as desavenças entre tutsis e hutus. A mídia teve um importante papel na construção desse ódio: rádios e jornais do governo simulavam ataques tutsis a hutus, manipulavam notícias e passavam uma mensagem de ódio contra a minoria tutsi. O governo começou a se armar e também sua população, pois, segundo a sua ideologia, a única forma de uma sociedade se enquadrar nas metas do seu líder seria se os “rebeldes” (tutsi) não fizessem parte desta.

## Unamir

### Atribuições e capacidades da missão

Em 1993 as Nações Unidas enviam a Ruanda *peacekeepers*; a Unamir (Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda) tinha como objetivo auxiliar na manutenção da paz no Estado; a presença da Unamir advém dos acordos de Arusha. Inicialmente, no Conselho de Segurança, alguns Estados resistiram à criação da Unamir, principalmente devido às falhas na Bósnia e na Somália. De acordo com J. Matthew Vaccaro (1996): “A vontade política em engajar-se seriamente em Ruanda estava ausente entre aqueles atores com capacidade suficiente para fazê-lo”.<sup>5</sup>

A criação da Unamir foi votada e aprovada em 5 de outubro de 1993 no Conselho de Segurança, através da resolução 872. O mandato nesta foi dado pelo capítulo 6 da Carta da ONU (solução pacífica de controvérsias). Um aspecto que merece destaque refere-se ao fato de as Nações Unidas não considerarem o caso de Ruanda como complexo, e limitaram recursos e esforços empregados na criação do projeto de *peacekeeping* para o país. As principais atribuições da Unamir eram:

- Contribuir para a segurança de Kigali, criando uma zona de segurança.
- Monitorar o acordo de cessar-fogo e demarcar novas zonas desmilitarizadas.
- Fiscalizar a situação do governo transitório, levando a novas eleições.
- Monitorar a volta de refugiados a Ruanda e o reassentamento dos cidadãos.

---

5. Tradução nossa: “The political will to engage seriously in Rwanda was absent among those actors with sufficient capacity to do so” (VACCARO *apud* JONES, 2007, p. 148).

- Garantir a realização do trabalho de assistência humanitária.
- Investigar incidentes relacionados às atividades da polícia e *gendarmerie*.

É fato que a criação da Unamir foi acompanhada de grandes desconfianças políticas por parte de alguns membros do Conselho de Segurança, especialmente Estados Unidos e Rússia. Também havia sérias limitações econômicas no escopo de atuação dessa missão, além de orçamento baixo para as provisões necessárias, tais como armamentos e demais equipamentos e logística. Logo, um possível fracasso da Unamir poderia ter sido previsto.

### **Atuação da missão e seus desdobramentos**

A implementação da Unamir em Ruanda ocorreu em quatro fases: i) envio de tropas ao país; ii) desarmamento e desmantelamento das forças armadas, além de garantia da segurança em Kigali; iii) ajuda no processo de integração nacional; iv) manutenção da segurança durante as eleições de transição.

O fato de as tropas das Nações Unidas serem multinacionais congelava uma série de ações que deveriam ser tomadas, como, por exemplo, o caso das tropas belgas, que eram limitadas e tinham regras especiais que sofriam restrições em suas ações realizadas conjuntamente com outras tropas.

O governo de Habyarimana se mostrava resistente à implementação dos acordos e à presença dos *peacekeepers* em Ruanda. Os capacetes azuis não estavam autorizados a utilizar a força, somente em autodefesa e tinham munição escassa. Os próprios participantes da missão da ONU perceberam que o poder hutu se armava rapidamente com armas financiadas pela França, facões importados da China. Diversos relatórios foram enviados pelas operações de paz à ONU e ao Conselho de Segurança, alertando que um extermínio étnico poderia ocorrer, porém nenhuma resolução eficaz foi tomada. As regras de engajamento em conflitos da Unamir já demonstravam como seria difícil a atuação dos *peacekeepers* em Ruanda.

Durante quatro anos, vários conflitos entre hutus e tutsis ocorreram. A Frente Patriótica Ruandesa adentrava o território e exigia maior participação política. Em abril de 1994 o avião em que estavam o presidente de Ruanda e o de Burundi cai, ambos os presidentes morrem. A administração hutu acusa os tutsis pela morte do presidente e ao mesmo tempo a RPF prevê a possibilidade de tomar o governo. A reação do governo foi imediata e a retaliação aos tutsis foi rápida; um novo regime foi instaurado em Ruanda, composto por militares do poder hutu. A milícia extremista hutu e

integrantes do exército ruandês iniciam o assassinato sistemático dos tutsis, não importando se fossem civis. Consequentemente, a represália aos hutus também ocorre. Ruanda era vista como a personificação do caos: em aproximadamente cem dias 800 mil tutsis e hutus foram mortos. A falta de tecnologia não foi um problema para o extermínio, o governo hutu manipulou seu povo e essa era sua maior arma. O objetivo do poder hutu era que toda a sua população exterminasse a população tutsi.

Os soldados da Unamir não conseguiram manter a ordem, já que detinham poucos recursos e um número bastante inferior à força hutu. O trabalho desses soldados foi limitado a proteger a vida de civis que procuravam asilo e tentar que os direitos humanos não fossem desrespeitados. Com o agravamento do conflito e a morte de *peacekeepers* dentro de Ruanda, a ONU decide retirar suas tropas do território; somente um pequeno grupo ficou como voluntário.

Em julho de 1994, a frente patriótica ruandesa chega à capital Kigali, conseguindo mais adeptos; a milícia hutu e o exército são enfraquecidos. Representantes da RPF anunciaram um novo governo, composto por líderes da frente patriótica e ministros que já estavam selecionados para o governo de transição (segundo os acordos de Arusha).

## Unamir II

### Principais atribuições e consequências

Em meados de maio, quando o conflito em Ruanda se encontrava intenso, o Conselho de Segurança torna-se mais atento à situação; um grande número de refugiados foi relatado pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados, e as estatísticas de mortes dentro do Estado ruandês eram demasiadamente altas. Dessa forma o Conselho aprovou uma resolução com o objetivo de reestruturar e dar melhores condições à Unamir. Essa reformulação consistia em um orçamento maior para a operação, porém a contribuição de tropas para atuarem como *peacekeepers* não foi satisfatória. Após a morte de soldados belgas, e diante da situação em que Ruanda se encontrava, outros Estados perceberam que o envio de tropas teria um alto custo.

Em agosto novas tropas de operação de paz desembarcaram em Ruanda, e essa nova operação foi intitulada Unamir II. Nesse momento o conflito entre hutus e tutsis já estava estabilizado, o objetivo dessa nova missão era atuar nas questões humanitárias e não necessariamente se envolver nas questões de segurança.

A questão do grande contingente de refugiados foi agravada, e o papel da Unamir II foi organizar e auxiliar as ações humanitárias junto com agências não-governamentais e das Nações Unidas. Também deveria garantir que o trabalho de médicos e da logística pudessem ser executados. Entre as atividades realizadas naquele momento para a reconstrução de Ruanda estavam: a reconstrução de hospitais, restauração do sistema de comunicação, monitoramento do transporte de alimentos, entre outros.

Uma das importantes funções da Unamir II foi a de realocar a população deslocada, ficando conhecida como “opération retour”. A questão da população deslocada foi discutida até o momento em que o governo de Ruanda concordou em instalar campos para essa população permanecer momentaneamente. Porém a insegurança dentro desses campos era grande: assassinatos em série ocorriam, como o massacre de Kibeho (local em Ruanda em que os campos foram construídos).

A Unamir II foi caracterizada por diversos contrastes: enquanto o suporte à ajuda humanitária foi bem executado, a falta de segurança persistia em todo o território. O mandato dessa missão foi estendido para auxiliar na reconciliação nacional, dar assistência às forças policiais nacionais, contribuir para a segurança dos observadores e das agências de ajuda humanitária instaladas no território, dentre outras funções.

A relação entre o novo governo de Ruanda e a Unamir II não era satisfatória. Após o incidente no campo de Kibeho o governo retirou seu apoio à missão e assim a Unamir II foi dissipada.

## Mudanças

### Lições aprendidas em Ruanda

O caso de Ruanda representa um grande fracasso para a ONU. A partir do que ocorreu naquele país a forma de se fazer PKOs foi modificada e aprimorada.

Dois tipos de estudo sobre a atuação da Unamir em Ruanda foram realizados depois que as tropas saíram do país, com o objetivo de identificar os erros e aprender com o fracasso.

O primeiro grande estudo feito foi externo à ONU, e resultou na chamada *joint evaluation*, feita por Dinamarca, Noruega, Suécia, EUA e Reino Unido. Nesse estudo quatro análises foram feitas: perspectiva histórica, administração do conflito, esforços humanitários e situação pós-conflito. A *joint evaluation* contribuiu significativamente para disseminar as conclusões e lições aprendidas em Ruanda, dentre elas cinco principais:

- A missão foi iniciada em escala ineficiente, mesmo sabendo-se dos grandes desafios;
- O baixo orçamento e os procedimentos de intervenção dificultaram a ação;
- O planejamento inadequado com relação ao contingente local diminuiu as opções da Unamir na hora do ataque;
- O secretário-geral faltou com suas obrigações no que se refere ao seu papel de líder e ao buscar uma resposta adequada do Conselho de Segurança, quando o genocídio tornou-se óbvio;
- O Conselho de Segurança descumpriu suas responsabilidades básicas, falhando em responder com eficiência ao início dos atos de violência.

Ao mesmo tempo, outros órgãos fizeram estudos particulares acerca do caso de Ruanda, como o governo canadense e outras instituições acadêmicas e *think-tanks*.

Muita discussão surgiu por conta da abordagem dada às questões humanitárias, e o desastre pós-conflito tornou-se uma grande fonte de reforma das políticas e práticas nas PKOs.

Um fator específico merece destaque: a questão do socorro humanitário dado no campo de refugiados no leste do Zaire, para onde parte da FAR fugiu quando dos avanços da RPF. O problema que ocorreu foi que o campo de refugiados serviu como palco para o reagrupamento e fortalecimento do movimento genocida, e os líderes puderam exercer sua autoridade sobre os refugiados e usá-los como reféns de seus desejos políticos. Entretanto, se não houvesse ajuda à população, com certeza milhares teriam morrido.

Na ONU, os impactos causados pelo fracasso em Ruanda só foram percebidos mais tarde. Um segundo estudo, dessa vez feito dentro das Nações Unidas, era inconstante e incompleto, e pouco falava das lições aprendidas. Evitava-se fazer críticas diretas aos dirigentes políticos e aos Estados-membros, além de se usar um tom muito suave para descrever os horrores ocorridos em Ruanda.

Essa metodologia mudou com a eleição de Kofi Annan para o cargo de secretário-geral. Annan encomendou dois estudos acerca das duas grandes falhas da ONU (Unamir em Ruanda e Unprofor na Bósnia). Esses dois documentos provaram ser bem diferentes do estudo realizado anteriormente: a linguagem utilizada era franca e direta, além de especificar os responsáveis, dar-lhes nomes e criticar até a atuação do secretário-geral. O Painel das Nações Unidas para Operações de Paz supervisionou um estudo de

quatro meses<sup>6</sup> destinado a elaborar recomendações concretas e exequíveis para melhorar a manutenção das operações de paz das Nações Unidas. Esse estudo auxiliou nas tentativas de Annan em corrigir algumas falhas das PKOs e desenvolver o Brahimi Report,<sup>7</sup> um relatório que visava a fortalecer as PKOs. O relatório recomendava, de maneira clara, que o Secretariado da ONU falasse a “verdade” com as potências, de forma a evitar repetir os erros ocorridos em Ruanda.

### O que mudou nas PKOs após Ruanda

Há uma relação óbvia entre o que aconteceu em Ruanda e a mudança nas PKOs, não somente no âmbito do Secretariado, mas também na prática. As mudanças ocorreram especialmente em quatro áreas:

- Mudou-se a burocracia na administração da identificação de conflitos iminentes (*early warning*);
- Promoveram-se melhorias no financiamento e planejamento das PKOs;
- Aumentou-se a liderança do secretário-geral quando de situações de crise;
- Aumentou-se a disposição dos Estados-membros em responder mais adequadamente às demandas por *peacekeeping*.

As mudanças na identificação de possíveis conflitos aconteceram a partir de 1997. As falhas dentro do Secretariado no caso de Ruanda, como a “perda” de mensagens e a não-observância dos sinais, levaram os funcionários a ficarem atentos ao menor sinal recebido no que se refere a potenciais conflitos. Essas mensagens, rapidamente encaminhadas ao secretário-geral, são analisadas, a fim de identificar sinais de perigo e estratégias preventivas. Além disso, uma *Early Warning Unit* foi criada dentro da OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), para ajudar na identificação de potenciais conflitos.

Ao longo das missões de paz, Ruanda vivenciou constrangimentos logísticos e financeiros; as reformas implementadas pelas Nações Unidas tiveram significativas implicações em sua capacidade de montar tais ope-

6. Em março de 2000 Annan pediu ao Painel das Nações Unidas para Operações de Paz, composto por pessoas experientes em vários aspectos da prevenção de conflitos e operações de paz, para avaliar as deficiências no sistema existente e fazer recomendações sinceras, realistas e específicas para que uma mudança radical fosse feita. As recomendações focam não apenas na política e na estratégia, mas também nas áreas operacional e organizacional, e deram origem ao Brahimi Report, relatório disponível em: <[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)>.

7. Disponível em: <[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)>.

rações num período de tempo limitado. Os obstáculos financeiros começaram a ser minimizados e, no nível técnico, ficou evidente o progresso na reforma das *peacekeepings*: em 2004 alguns dos limites desse progresso que foram revelados em Ruanda puderam ser planejados para as missões subsequentes.

Além disso, havia um grande número de escritórios distribuídos para o Departamento de Peacekeeping; o planejamento das Nações Unidas ainda tendia a uma variedade de identificações de cenários. Esses planejamentos tinham recursos estimados e limitados. A ONU prefere esse plano limitado para preservar questões culturais e, principalmente, para evitar constrangimentos políticos aos Estados-membros da PKO.

Atualmente, a questão é se uma *peacekeeping* pode ser posicionada como uma medida preventiva prioritária em casos de eleições e referendos. É citado o caso do Timor Leste, onde as Nações Unidas assistiram a autoridades timorenses e indonésias montarem um referendo sobre a futura relação entre os dois países e, durante esse período, ondas de violência ocorreram pró-independência. Inicialmente, os *peacekeepers* deveriam dar suporte ao referendo favorável à independência. Entretanto, após ondas de violência questionou-se se os *peacekeepings* deveriam se posicionar nesses casos.

As respostas internacionais às crises intraestatais também mudaram muito após o genocídio em Ruanda: i) em Serra Leoa (Unamsil), o secretário-geral das Nações Unidas imediatamente reportou ao Conselho de Segurança uma demanda por uma ação rápida; ii) no Timor Leste, novamente, o secretário-geral reportou imediatamente ao Conselho de Segurança para uma melhor resposta ao conflito, o que trouxe auxílio do governo australiano, através da Interfet; iii) na República Democrática do Congo missões articuladas e rápidas ocorreram.

Muito recentemente, as Nações Unidas criaram uma “reserva estratégica” para *peacekeepings*, para que as missões possam desenvolver-se rapidamente quando solicitadas. Apesar dos casos acima citados, há poucos indícios de que as lições aprendidas em Ruanda, tais como políticas e, particularmente, aquelas contidas no Relatório Brahimi, tenham de fato começado a produzir impactos na maneira como o Secretariado se articula com o Conselho de Segurança na convocação de novas missões.

No nível operacional, para que a PKO tenha uma capacidade efetiva, é necessário que a ONU esteja sempre preparada para reações rápidas em casos como o de Ruanda. Recentemente, uma proposta feita pelo Reino Unido e pela França criou um grupo com mil e quinhentas tropas capacitadas para agirem de imediato, quando solicitado.

No nível político, principalmente em Ruanda, grandes diferenças entre o poder dos Estados envolvidos criou discussões internacionais paralelas, que desviaram o foco do problema, enquanto o genocídio ocorria. Essa já deveria ser uma questão previamente estabelecida.

Os impactos políticos e práticos do caso de Ruanda sobre as PKOs trazem o seguinte questionamento: se o ocorrido em abril de 1994 fosse hoje, as Nações Unidas agiriam diferente, evitando, por exemplo, o genocídio? Provavelmente hoje as Nações Unidas teriam, sim, agido diferente, mas é muito difícil afirmar que teriam conseguido evitar o genocídio. O fato de o Conselho de Segurança agir mais rapidamente não significa que também tenha condições estruturais e logísticas melhores.

### **O que mudou na *Agenda for Peace* após Ruanda**

O suplemento à Agenda Para a Paz, datado de 1995, reconheceu pontos fundamentais para as operações de paz, antes não mencionados pelas Nações Unidas. É reconhecida de maneira formal uma transformação na natureza dos conflitos: estes agora também podem ser intraestatais, muitas vezes caracterizados por violentas guerras civis. Esse novo aspecto trouxe consigo uma dificuldade na identificação de combatentes e civis.

Houve também, nesse suplemento, o reconhecimento da existência de refugiados e “pessoas deslocadas”, trazendo enormes emergências humanitárias; até o final de 1994 o número de refugiados reconhecidos pelas Nações Unidas aumentou significativamente.

Diferente da Agenda Para a Paz de 1992, agora a ONU mostrava-se relutante em assumir responsabilidades como manter a ordem no local onde as PKOs são realizadas, e também esquivou-se de criar novas estruturas políticas ou construir novas instituições estatais.

### **Considerações finais**

Através dos estudos realizados sobre as PKOs, sua atuação em Ruanda e o que mudou após esse episódio, entende-se que as PKOs possuem questões que necessitam ser ajustadas às demandas de conjunturas específicas. Ruanda foi um caso em que a falta de apoio das Nações Unidas e à Unamir ocasionou um desastre humanitário.

As PKOs, apesar de serem operações de grande porte e de (suposto) amparo internacional, necessitam de coordenação política e logística, além de orçamento propício e boa vontade dos membros – não apenas do Conselho de Segurança, mas também de todos os Estados-membros da ONU.

O Brahimi Report modificou, de maneira consistente, a forma de se fazer as operações de paz. Uma declaração do atual secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, relata muito bem as contribuições do Brahimi Report:

O processo ajudou a revigorar a parceria das *peacekeeping* através do diálogo entre países que contribuem com tropas e com polícia, o Conselho de Segurança e o Secretariado. Hoje nós alcançamos um melhor entendimento do que as *peacekeeping* da ONU devem e podem fazer.<sup>8</sup>

Entretanto, o Brahimi Report não resolveu todas as questões levantadas pelas PKOs. As discussões instauradas sobre a legitimidade e escopo de atuação dessas operações abrangem, principalmente, a questão da violação do direito de soberania do Estado. Contudo, o direito humanitário também deve ser considerado como um chamado urgente em situações de conflito. Daí o impasse gerado e as discussões que existem atualmente sobre a legitimidade dessas operações.

### Abstract

This paper presents a study of Peacekeeping Operations - PKOs of the United Nations Organization. Initially, an analysis is made of the role and scope of DPKO after the Cold War, through a presentation of normative changes that occurred in Peacekeeping Operations. The case of Unamir (United Nations Assistance Mission in Rwanda) in the 90s is then presented as an object of analysis. Variables such as effectiveness, mandate scope, capabilities and performance are addressed, as well as flaws, studies that were made, and what has changed in PKOs since that episode.

**Key words:** Peacekeeping; DPKO; Rwanda; UN; Unamir; Normative changes.

### Referências

**A HISTÓRIA de um massacre;** *Shake hands with the devil*. Direção de Roger Spottiswoode. Produção: Michael Donovan e Laszlo Barna. Intérpretes: Roy Dupus Owen Sejake; Tom Mccamus e outros. Roteiro: Michael Donovan. Paramount, 2008.1 vídeo-disco (112 min), son., color.

8. Tradução nossa: "The process has helped to reinvigorate the peacekeeping partnership through dialogue between troop- and police-contributing countries, the Security Council and the Secretariat. Today we have reached a better understanding of what UN peacekeeping should and can do". Declaração disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sgsm12966.doc.htm>.

**AGENDA para Paz.** Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 2 maio 2009.

GOUREVITICH, Philip. **Gostaríamos de informá-lo de que amanhã estaremos mortos com nossas famílias.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006

HATZFELD, Jean. **Uma temporada de facões:** relatos do genocídio em Ruanda. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

LEWIS, Ioan; MAYALL, James. Rwanda. In: BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. **United Nations Interventionism, 1991-2004.** London: London School of Economics and Political Science, 2007. p. 139-216.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta das Nações Unidas.** Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 2 maio 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Departamento das operações de paz da ONU.** Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>>. Acesso em: 2 maio 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acesso em: 2 maio 2009.

SERRANO, Carlos; WALDMAN, Maurício. **Memória da África:** a temática africana em sala de aula. São Paulo: Cortez, 2007.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Relatório sobre o genocídio de Ruanda, dados históricos, informações sobre o posicionamento dos principais atores externos.** <http://www.grandslacs.net/doc/2502.pdf>. Acesso em: 7 maio 2009. ESTE ENDEREÇO NÃO ESTÁ REMETENDO AO RELATÓRIO, E SIM AO SITE COMO UM TODO, FAVOR INSERIR O ENDEREÇO COMPLETO.