

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SAN TIAGO DANTAS

UNESP – UNICAMP – PUC/SP

Cintia Ribeiro de Araujo

**O GENOCÍDIO DE RUANDA E A DINÂMICA DA INAÇÃO
ESTADUNIDENSE**

São Paulo

2012

Cintia Ribeiro de Araujo

**O GENOCÍDIO DE RUANDA E A DINÂMICA DA INAÇÃO
ESTADUNIDENSE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC/SP) como requisito para a obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Instituições, Processos e Atores. Orientadora: Prof^a. Dra. Suzeley Kalil Mathias

São Paulo

2012

Araujo, Cintia Ribeiro de.

**Ar15 O genocídio de Ruanda e a
dinâmica da inação estadunidense /
Cintia Ribeiro de Araujo. – São Paulo,
2012**

147 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP,
Programa San Tiago Dantas, 2012.

Bibliografia: f. 115-120.

Orientador: Suzeley Kalil Mathias.

1. Intervenção humanitária. 2. Ruanda – História – Guerra Civil, 1994. 3. Mediação internacional. 4. Genocídio. 5. Conflitos étnicos. 6. Estados Unidos – Relações exteriores. 6. Nações Unidas. I. Autor. II. Título.

CDD 341.584

Cintia Ribeiro de Araujo

**O GENOCÍDIO DE RUANDA E A DINÂMICA DA INAÇÃO
ESTADUNIDENSE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC/SP) como requisito para a obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Instituições, Processos e Atores. Orientadora: Prof^a. Dra. Suzeley Kalil Mathias

Banca de Mestrado

(Orientadora) _____
Professora Doutora Suzeley Kalil Mathias (UNESP)

Examinador 1: _____
Professor Doutor: Pio Penna Filho (UNB)

Examinador 2: _____
Professor Doutor Samuel Soares (UNESP)

(Suplente): _____
Professor Doutor: Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)

(Suplente): _____
Professora Doutora: Bianca Barbagalo Zucchi (PUC-SP)

São Paulo
2012

AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho é fruto principalmente do apoio e companheirismo das pessoas que amo. Não realizei nada sozinha, em momento algum. Todos que me acompanharam nesta jornada tiveram sua parcela de responsabilidade para que eu conseguisse chegar ao final do processo: minha família e meus amigos que sonharam comigo e me incentivaram a seguir adiante com a cabeça erguida e o coração aberto.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo auxílio concedido durante os dois anos de curso. E minha gratidão ao Programa San Tiago Dantas (Unesp–Unicamp–PUC/SP) pela oportunidade de realizar a pesquisa.

À minha orientadora, Professora Suzeley Kalil Mathias, que me recebeu de forma tão atenciosa e disposta a me ajudar a aprender e a crescer. O seu auxílio foi essencial para a construção e o fechamento deste trabalho. Aproveito para agradecer aos Professores Reginaldo Mattar Nasser e Tullo Vigevani por todo o suporte acadêmico a mim destinado. Agradeço a Giovana Vieira, Isabela e Graziela, funcionárias do Programa San Tiago Dantas, pela atenção e pelo carinho com que sempre me atenderam.

Um agradecimento especialíssimo à minha amada e amiga mãe, Lidia Maria Ribeiro, pelo apoio incondicional nos momentos não só de alegria, mas principalmente nos de angústia. Pela mão sempre estendida que nunca me faltou. Pelo acalanto dos abraços e carinhos que me ajudaram a chegar até aqui. Sem ela seria impossível.

É com grande admiração e honra que agradeço aos professores Paulo Pereira e Rafael Villa por terem participado da minha qualificação e, com isso, terem contribuído significativamente para a melhoria deste trabalho.

A minhas companheiras de mestrado que se tornaram amigas: Laís Thomaz, Priscila Pereira e Katiúscia Espósito, pelo acompanhamento generoso nos momentos alegres e nos mais difíceis. Aos meus fiéis mosqueteiros, Acácio Alvarenga e Jefferson Estevo, também amigos do curso, por todos os momentos compartilhados.

À querida Ariana Bazzano que com generosidade indescritível me deu a mão no momento mais decisivo deste trabalho. Ensinou-me a ser uma pesquisadora melhor e mais concentrada. Deu-me tanto sem nunca pedir nada e, por isso, eternamente estará no meu coração.

À preciosa amiga Bianca Zucchi: pelo carinho constante, e porque sua inteligência e determinação sempre me serviram de inspiração nos estudos.

À Daniele Lara, a quem devo agradecer por muitos predicados: doçura, firmeza e sabedoria em doses certas nas horas mais delicadas. Suas contribuições foram imprescindíveis para a conclusão deste trabalho.

Às duas Julianas (Bigorna e Balão): obrigada por me incentivarem, secarem minhas lágrimas, me fazendo rir e pagando o bar, e assim me ensinando a ser mais humilde e responsável.

*A chama que arde sobre o memorial dos mortos
Clama pela Paz diante de tutsis e hutus de pés descalços;
Chora pelo afeto e pelo carinho e pela solidariedade nunca
alcançados
Grita pela liberdade capaz de ungir almas e espíritos e corpos
Ora pelo raiar dum sol de esperança mútua
Canta e dança pela juventude duma esperança virtua.*

*Poema para Ruanda (ou
Holocausto pós-moderno), de João
Batista do Lago (2004).*

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo avaliar os motivos que impediram a intervenção dos Estados Unidos no Genocídio de Ruanda, em 1994. A inação da comunidade internacional diante do conflito gerou grande constrangimento e profundos debates acerca da seletividade nas questões de intervenção humanitária. A proposta da pesquisa é discutir como a partilha da África interferiu nas relações da população de Ruanda durante o período colonial, que acabou por culminar no conflito de 1994 e, posteriormente, como a falta de ação dos Estados Unidos permitiu a continuação dos massacres dos tutsis pelos hutus. Pretende-se avaliar se a inação ocorreu porque Ruanda é um país cujo interesse estratégico e econômico é praticamente inexistente.

Palavras-chave: Genocídio. Ruanda. Intervenção. Inação. Estados Unidos.

ABSTRACT

The present study aims to evaluate the reasons that prevented the U.S. intervention in the Rwandan Genocide in 1994. The inaction of the international community before the conflict has generated a great embarrassment and profound debate about the selectivity in matters of humanitarian intervention. The proposed research is to demonstrate how the sharing of Africa interfered in the relations of the population of Rwanda during the colonial period, which eventually culminate in the conflict of 1994, and later as the lack of U.S. action allowed the continuation of massacres of Tutsis by Hutus. We intend to discuss the omission occurred because Rwanda is a country where the strategic and economic interests is almost nonexistent.

Key words: Genocide, Rwanda, Intervention, Omission, USA.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Tendências em Operações de Paz, 1948 a 2005.....	62
Gráfico 2 – Número total de Apoio as Operações de Paz em 1999.....	99

LISTA DE MAPAS

MAPAS

Mapa 1 - Continente africano antes da colonização.....	19
Mapa 2 - Partilha da África.....	25
Mapa 3 - Ruanda atualmente.....	29
Mapa 4 - Demonstrativo dos números de morte dos Tutsis por região.....	55

LISTA DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AKAZU- Pequena Casa

APROSOMA – Associação pela Promoção Social da Massa

BM – Banco Mundial

CDR – Coalisão pela Defesa da República

CIA- Agência Central de Inteligência

CS – Conselho de Segurança da ONU

E&E - Estratégia de Segurança Nacional de Alargamento

FAR – Forças Armadas de Ruanda

FMI – Fundo Monetário Internacional

ICISS - Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados

MDR – Movimento Democrático Republicano

MPRI – Incorporação Profissional de Recurso Militar

MRND - Movimento Nacional Republicano para a Democracia e Desenvolvimento

NMS – Estratégia Militar Nacional dos Estados Unidos

NSC – Conselho de Segurança Nacional EUA

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PARMEHUTHU – Partido do Movimento de Emancipação Hutu

PDD – Diretiva de Decisão Presidencial

PDC - Partido Democrata Cristão

PL – Partido Liberal

PSD – Partido Social Democrata

RADER - Assembleia Republicana para a Democracia em Ruanda

RANU – Aliança Ruandesa pela Unidade Nacional

RDS – Estratégia de Defesa Regional

RPA - Exército Patriótico de Ruanda

RPF - Frente Patriótica Ruandesa

TPIR - Tribunal Penal Internacional para o Ruanda

UNAMIR - Missão de Assistência das Nações Unidas para o Ruanda

UNAR – União Nacional Ruandesa

UNMIK - Missão das Nações Unidas para o Kosovo

UNOSOM - Operação das Nações Unidas na Somália

Sumário

INTRODUÇÃO	13
1- AS PRIMÓRDIOS DA PARTILHA DA ÁFRICA	18
1.1 A OCUPAÇÃO DO CONGO	21
1.2 CONFERÊNCIA DE BERLIM (1884-1885)	23
1.3 AS CONSEQUÊNCIAS DE UMA DIVISÃO SOCIAL	28
1.4 RUANDA INDEPENDENTE – MUDANÇAS POLÍTICAS	32
1.5 REPÚBLICA DO RUANDA	36
1.6 A CHEGADA AO ANO DE 1973	39
2 - PRELÚDIO DE UM EXTERMÍNIO	41
2.1 O GENOCÍDIO	48
2.2 AS INICIATIVAS DA ONU	50
2.3 AS INICIATIVAS DA FRANÇA	53
3 - O FIM DA GUERRA FRIA: UM NOVO CENÁRIO MUNDIAL	57
3.1 MUDANÇAS NO ÂMBITO DOS DIREITOS HUMANOS	59
3.2 PROPAGAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ	62
3.3 AS DECISÕES DE UMA GRANDE POTÊNCIA	67
3.4 DIRETIVA DE DECISÃO PRESIDENCIAL 25 – PDD	69
3.5 A NOÇÃO DE “IMPÉRIO” NORTE-AMERICANO	82
4 - DESTINO MANIFESTO: A CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA DE UMA GRANDE NAÇÃO	84
4.1 O PODER DA RELIGIÃO CIVIL	87
4.1.1 IN GOD WE TRUST	89
4.2 EXCEPCIONALISMO NORTE-AMERICANO	90
4.3 NOÇÕES DE SEGURANÇA	91
4.4 PREDESTINAÇÃO GEOGRÁFICA	92
4.4.1 INTERVENÇÃO NAS AMÉRICAS	92
4.5 MEA CULPA	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115

FONTES	115
BIBLIOGRAFIA	116
ANEXOS	121

INTRODUÇÃO

Na década de 1990, os conflitos étnicos explodiram por todo o continente africano provocando ondas de violência em larga escala. Castells (1996) sublinha que o fator étnico é um elemento muito importante, tanto na África como em qualquer outro lugar do mundo. As relações entre etnia, sociedade, Estado e economia são complexas demais e não podem ser atribuídas a conflitos “tribais”. Além disso, a ênfase dada às diferenças étnicas no atual cenário político africano é resultado de uma construção política e não meramente atreladas à cultura (CASTELLS, 1996, p. 131). Dessa forma, é necessário compreender a emergência dos problemas africanos e suas causas, e assim desmistificar a crença generalizada de que os africanos são “bárbaros” e que seus conflitos são originados por questões de selvageria cultural.

É nesse contexto que um exame do processo de colonização do continente africano se faz pertinente, pois ele foi em grande parte responsável pela mudança de conduta dos povos africanos. A interferência europeia, tanto nas questões geográficas como no âmbito social, foi definitiva para que a realidade das populações africanas se modificasse ao longo das décadas. O processo de colonização e exploração trouxe consigo ideologias que ajudaram os colonizadores na administração de territórios imensos. A ideologia acerca do conceito de superioridade e inferioridade foi criada e amplamente difundida no continente europeu. Tal sistema de ideias tomou forma e foi a base de legitimidade de dominação e exploração não somente dos europeus sobre os povos colonizados, mas também de alguns grupos humanos sob outros. A partilha da África é o exemplo claro a ser observado sobre o reflexo da política europeia colonialista (FERRACINI, 2008, p. 432).

Foi assim que, entre 1880 e 1914, o mundo assistiu a um evento ímpar: a divisão de um vasto território entre as grandes potências ocidentais. Colônias, protetorados, zonas de influência tornaram-se o centro de relações econômicas, políticas, sociais e simbólicas entre Estados ocidentais.

Omar R. Thomaz (1998) sublinha que muito possivelmente raros espaços territoriais passaram por transformações tão drásticas em período tão curto de tempo como o continente africano, assim como poucos eventos são habitualmente tão ignorados como a “partilha da África” (THOMAZ, 1998).

Por isso, é de grande importância analisar como ideologicamente se construiu a classificação étnica dos territórios subjugados na lógica preconceituosa e político-burocrática das administrações coloniais. No caso de Ruanda, isso se evidencia de modo claro quando a administração belga promoveu uma separação das etnias hutus e tutsis com o intuito de facilitar seu projeto colonial de governo. Instituiu as carteiras de identidade étnica, onde as mesmas serviam para explicitar quem tinha direito à que no país.

Ao longo dos anos, a divisão étnica promovida pela organização colonial deu origem a uma nova forma de relacionamento entre a população ruandesa, gerando conflitos de interesses, que ocorreram desde o plano mais básico de convivência até o direito de acesso a cargos no governo central. Portanto, a interferência europeia no continente africano trouxe consigo diversas mudanças à região cujas repercussões se estendem até nossos dias. Assim sendo, é preciso suscitar novos conceitos acerca do lugar da África na ordem internacional e investigar o tamanho do interesse desse continente para o mundo, principalmente quando se trata das questões de solução de conflitos.

Nesse âmbito, cabe avaliar a postura dos Estados Unidos em questões de violação dos direitos humanos e intervenções humanitárias. No papel de uma potência militar e político-econômica, que prima pela expansão dos valores da democracia desde os tempos de sua independência, os Estados Unidos possuem um lugar de destaque no cenário internacional, que faz a maioria dos países buscarem nele uma solução quando algum desarranjo provoca ameaça à segurança a uma região específica ou mesmo ao mundo todo.

Por essas razões, este trabalho tem como um dos enfoques problematizar a atuação dos Estados Unidos durante os três meses que durou o genocídio de Ruanda em 1994. É relevante entender, antes de tudo, como diversos acontecimentos em Ruanda evoluíram desde a colonização até sua independência, chegando ao ponto culminante da eclosão dos massacres dos tutsis e hutus moderados, assim como compreender o posicionamento da comunidade internacional e principalmente dos Estados Unidos diante de tal acontecimento. De tal modo a destacarmos uma questão principal, que serve de base para todo o desenvolvimento da pesquisa: Por que não houve intervenção imediata em Ruanda?

Trataremos do assunto tendo como hipóteses:

a) A omissão diante do genocídio de Ruanda em 1994 deveu-se ao fato de este conflito estar localizado na África, mais precisamente numa região sem interesse estratégico/político ou econômico para as grandes potências.

b) Assim como o holocausto, que por suas desastrosas consequências causou uma mudança no direito internacional, e os conflitos espalhados pelo continente africano como em Darfur, Sul do Sudão, Congo e Uganda, supõe-se que a polêmica gerada em torno da inação no conflito em Ruanda tenha provocado alguma modificação no âmbito das decisões sobre intervenção humanitária.

Por meio dessa perspectiva, temos por finalidade compreender os mecanismos da política externa estadunidense que garantiram a não-intervenção em Ruanda.

Para atingir o objetivo da pesquisa os seguintes passos serão dados: o primeiro capítulo abordará o processo que desencadeou a partilha da África pelas potências europeias. A partir dessa fase, descreveremos como a divisão do território africano por meio da configuração das fronteiras artificiais definidas pela Conferência de Berlim alterou a relação dos povos residentes no território ruandês. Depois, vamos nos deter na formação e organização das etnias na região, dando destaque para a construção artificial do ódio entre hutus e tutsis ao longo do período colonial, e como essa sensível relação acabou por eclodir no genocídio de 1994.

O primeiro capítulo tem, portanto, caráter essencialmente descritivo, pois parte-se do princípio de que a observação dos fatores que contribuíram para a formação do Estado ruandês, assim como o ressentimento entre as duas etnias, ajudará a elucidar as principais características do movimento que levou ao genocídio. Para tratar a questão da classificação das etnias, suas diferenças e relações, tanto quanto a questão do colonialismo, daremos preferência à utilização de textos destes autores: Henri Brunschwig, J.M. Mackenzie e René Lemarchand, assim como a utilização de textos de africanos, como Kabengele Munanga e do atual presidente de Ruanda, Paul Kagame.

No segundo capítulo apresentaremos os fatores políticos, econômicos e sociais que desencadearam o genocídio de 1994, bem como discutiremos a gradativa construção desse episódio durante um longo período. Nessa fase daremos ênfase às características e nuances do conflito; à posição das Nações Unidas diante dos acontecimentos através da missão de paz (UNAMIR) estabelecida na região e, ainda, às ações da França em apoio ao governo Hutu do presidente Habyarimana de certa forma facilitaram a difusão dos massacres. Nosso objetivo neste capítulo é avaliar como o ódio entre as duas etnias tomou forma e força, particularmente depois da independência do país. Apresentaremos os fatos sobre o genocídio por intermédio de revisão bibliográfica, dando enfoque a dois pontos de vista: da vítima (tutsi e hutu

moderado) e do perpetrador (hutu). Para expor a perspectiva das vítimas e dos perpetradores do massacre, utilizaremos relatos pessoais dos dois atores, com o intuito de aproximar o leitor da realidade do genocídio e mostrar a visão de cada um diante do ocorrido¹.

No terceiro capítulo, apresentaremos as justificativas de os Estados Unidos não intervirem no massacre e as limitações impostas para a interferência na região. A perspectiva dos espectadores (ONU e Estados Unidos) será discutida através de revisão bibliográfica sobre o tema, documentos oficiais das Nações Unidas sobre as resoluções relacionadas ao conflito, declarações oficiais do presidente Clinton sobre a questão das intervenções humanitárias internacionais e, em particular, sobre Ruanda. Artigos e reportagens a respeito do assunto também serão revisados com o objetivo de ilustrar a opinião pública a respeito do conflito e da postura dos respectivos atores.

No quarto capítulo, nos dedicaremos à questão da excepcionalidade norte-americana desde a sua independência até os dias atuais, com o objetivo de ilustrar como se deu criação da ideia de potência e, conseqüentemente, sua influência sobre a postura de presidentes dos Estados Unidos acerca da política externa. A compreensão desse processo nos ajudará a visualizar a importância conquistada pelos Estados Unidos no cenário internacional. Tal relevância traz consigo responsabilidades que são cobradas pela comunidade internacional, como no caso de Ruanda, onde a inação do país mais forte do mundo impediu que o conflito fosse barrado. Sendo assim, abordaremos o Pós-Ruanda e analisaremos os argumentos dados pelas principais autoridades no governo Clinton anos depois do genocídio sobre as respostas oferecidas para não intervir, e, igualmente, avaliar se houve algum tipo de mudança nos processos de intervenção humanitária pós-1994.

Como aponta o professor Pio Penna Filho (2004), ao longo do século XX, e com ampla continuidade no início do século XXI, a humanidade vem se deparando com o tema permanente da busca pela paz e da resolução dos conflitos que abarcam vários e diferentes grupos sociais. Assim, ao longo do tempo e devido às várias crises humanitárias no âmbito internacional, o conceito de segurança passa por uma busca de aperfeiçoamento para se adequar às diversas realidades observadas em distintos momentos históricos, uma vez que a

¹ Farei uso de obras biográficas como: Jean Hatzfeld. *Uma temporada de facções*, relatos do genocídio em Ruanda, 2005. Philip Gourevitch. *Gostaríamos de informá-los que amanhã seremos mortos com nossas famílias*, 2006. Dissertações de Mestrado serão utilizadas para ajudar na elucidação do genocídio: Ana Cristina Alves. *Contos sobre Ruanda: Uma análise crítica das narrativas sobre o genocídio ruandês de 1994*, 2005. Barbara Lima. *Entre Ruanda e Kosovo: A política externa dos Estados Unidos e a questão do direito de ingerência durante a Gestão Bill Clinton (1994 e 1999)*, 2008. Tese de doutoramento de Alexandre dos Santos Silva. *A intervenção humanitária em três quase Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria*, 2003.

desigualdade e os conflitos permanecem uma constante nas relações humanas. Advém dessa perspectiva a importância do tema proposto e o interesse por ele despertado em nossa pesquisa. Como sugere Penna (2004): isso gira em torno de muitas implicações que direcionam a dificuldades de variadas ordens para a manutenção do *status quo*, seja por efeito do aumento da desigualdade social em praticamente todos os países do globo ou do enfraquecimento do Estado Nação e, por conseguinte, de sua capacidade de fazer frente a situações de crise e insatisfação social (PENNA FILHO, 2004).

Em suma, procuramos debruçar-nos sobre os mecanismos da política externa estadunidense que garantiram a não-intervenção em Ruanda num cenário de universalização dos Direitos Humanos e crescentes conflitos capazes de gerar tragédias humanitárias, no qual o direito de ingerência deixa de ser incomum e os interesses políticos/estratégicos, apesar de largamente questionados, permanecem com alta relevância.

1- AS PRIMÓRDIOS DA PARTILHA DA ÁFRICA

Até o fim do século XVIII, os estrangeiros que frequentavam a costa africana estavam interessados somente em transações comerciais com chefes de tribos – como a troca de mercadorias por escravos. As questões de Estado não estavam na pauta de negociação. O comércio era feito às pressas porque os europeus consideravam o continente africano “o túmulo dos homens brancos”, devido ao forte calor e às doenças da região.

O processo de colonização começou no século XIX. A coroa inglesa, sob a influência dos humanitaristas, missionários e comerciantes, decidiu criar colônias em Serra Leoa, em 1807, na costa do Ouro entre 1830-1874, e em Lagos, em 1861. Posteriormente, em 1815, adquiriu a colônia do Cabo cedida pelos holandeses (BRUNSCHWIG, 1974a, p. 13-14).

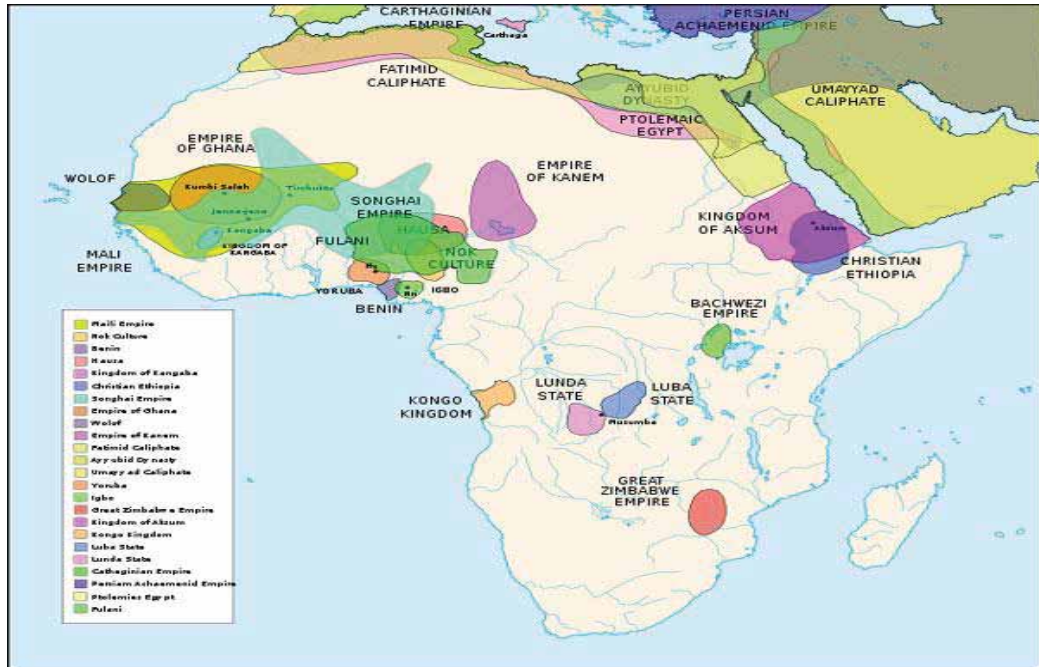
A França foi a principal rival dos ingleses no processo de conquista do território africano. A disputa começou em razão do descontentamento dos marinheiros franceses diante da perda da ilha de França, que era o seu único ancoradouro do Oceano Índico e que foi cedida aos ingleses e depois rebatizada de ilha Maurícia. Foi como forma de compensação pela perda do ancoradouro que os franceses passaram a disputar com os ingleses os favores dos “hovas do planalto malgaxe”², e depois se estabeleceram em Nossy-Bé, em Comores, e também na costa Sakalave (BRUNSCHWIG, 1974b, p. 14).

A postura da França não causava preocupação aos ingleses, de modo que estes nunca reagiram contra a inserção francesa no continente africano. Para a França, o que estava em jogo era o prestígio nacional nos círculos coloniais franceses, mas até então a África não representava nenhum interesse econômico ou cultural. Até meados de 1870, além dos portugueses, somente a coroa inglesa tinha promovido uma inserção no continente. Os ingleses descobriram, longe das costas e além do cinturão florestal, Estados islamizados e

² Componentes de origens muito diversas — indonésios, árabes, africanos e europeus — integram a cultura dos malgaxes, habitantes da ilha de Madagáscar, que pertenceu à Comunidade Francesa até 1960. A população malgaxe é o resultado da mescla de malaio-indonésios chegados à ilha durante o primeiro milênio da era cristã com os habitantes originários, afro-árabes. No século XII, estabeleceram-se em suas costas os comerciantes árabes. No século XVII, a França conseguiu estabelecer um núcleo no norte da ilha, mas sua esfera de influência ficou limitada pelo poder da monarquia dos hovas no planalto central. Disponível em: <<http://www.emdiv.com.br/pt/destaques/2147-madagascar-cultura-historia-e-geografia.html>> Acesso em 15/11/2011.

bem organizados, que rivalizavam e comercializavam entre si do anel do Nilo até o Tchad (BRUNSCHWIG, 1974c, p. 15).

Mapa 1- Continente africano antes da colonização



Fonte: Disponível em: <http://mapas.owje.commaps11368_africa-before-the-colonial-partition-c-1870.html> Acesso em: 21/4/ 2012.

O mapa acima apresenta a configuração do continente africano antes da realização da Conferência de Berlim, e ilustra as divisões territoriais existentes, assim como os reinos de cada região. Todo o desenho da África foi transformado após a Partilha e nenhuma dessas divisões preexistentes foi considerada, e um novo contorno foi dado às fronteiras do continente para representar os domínios europeus.

Se até a segunda metade do século XIX o humanitarismo e a curiosidade científica constituíam a motivação do início das explorações no continente africano pelos estrangeiros, logo essa percepção mudaria quando os europeus se deram conta de que a região era rica em possibilidades para o comércio. O problema estava concentrado em conseguir penetrar no território e enfrentar doenças, temperaturas e terreno desconhecido, e, dessa forma, se estabelecer nas posições ocupadas. J. M. Mackenzie (1983) ressalta que era costume explicar as dificuldades encontradas pelos europeus na África por questões relacionadas ao clima, à saúde e à geografia. Além do mais, esses não eram os únicos e mais difíceis obstáculos que os europeus enfrentaram para conseguir penetrar no continente africano. Ainda antes, no século

XVII, os europeus tinham recuado diante de sucessivas revoltas por parte dos povos africanos, que destruíam todas as bases europeias na Costa da África sul-meridional.

Apesar de a África ser o vizinho mais próximo da Europa e o primeiro continente com que os europeus estabeleceram contato, foi somente no final do século XIX que conseguiram adentrar no território africano. Isso se deve também ao fato de que os africanos conseguiram resistir. Na África ocidental, atrás da faixa litorânea, havia numerosas organizações políticas muito bem estruturadas, algumas possuíam até exércitos. A mesma situação era encontrada na África meridional e central, sem contar na revolução militar negra, na África do Sul, no início do século XIX, que colaborou no processo de resistência dos povos africanos das investidas europeias (MACKENZIE, 1983a, p. 14).

Mesmo diante das derrotas sofridas, os europeus continuaram seus negócios no litoral da África. Por mais de duzentos anos, os africanos forneciam aos europeus tudo aquilo que queriam comprar, até mesmo escravos para suprir a grande demanda de mão de obra nas plantações de algodão, tabaco e cana-de-açúcar na América do Norte, na América do Sul e no Caribe. Esse comércio com os africanos atendia às necessidades dos europeus, que se preocupavam em fazer transações tão rápidas quanto fosse possível por medo de enfrentar por um período longo as ameaças das doenças que causavam tantas mortes na costa africana. O relacionamento entre os dois continentes começou a mudar já na primeira parte do século XIX. A África era grande fornecedora de matérias-primas, portanto, passou a auferir mais importância. Sem contar que o interior do oeste do continente já era mais conhecido pelos europeus. Os rios Senegal e Gâmbia tornaram-se dinâmicas vias comerciais, assim como a rota do Níger e os “Oil Rivers”³ constituíam seu delta. A utilização de “quinina”, um importante medicamento que ajudou na proteção contra a malária, permitiu aos europeus sobreviver na África ocidental e em algumas outras regiões (MACKENZIE, 1983b, p. 14-15).

Outro fato importante que mudou a visão dos europeus em relação à África foi o avanço gradual de grupos de fazendeiros holandeses (conhecidos como “africanês” ou “bôeres”) nos anos de 1830, que migraram para a região da África do Sul à procura de novas terras. Na África oriental, comerciantes europeus e americanos desejavam desenvolver comércio na região e estabeleceram-se por lá.

³ Em inglês, rios de óleo – referência ao óleo de palma (babaçu). Região do delta do rio Níger, hoje território nigeriano.

Era, portanto, uma época de exploradores com os mais diversos interesses, todos de caráter privado. No entanto, entre as décadas de 1870 e 1880, uma mudança nas atividades desses exploradores alterou seus objetivos: suas ações exploratórias nesse momento passaram a ser atreladas diretamente à expansão do poder europeu. Essa alteração caracterizou-se pela movimentação mais veloz pelos territórios, não mais preocupados em observar e registrar novas informações sobre a geografia e natureza do local, e sim na busca de oportunidades de anexação de territórios. Sua função concentrava-se em impedir a atividade de outros exploradores na corrida pela posse do continente africano (MACKENZIE, 1983c, p. 16).

Segundo Henri Brunschwing (1974), a África não era citada no concerto das grandes potências até as décadas de 1870 e 1880. A partir dessa época, o interesse aumentou e as condições para a partilha foram então reunidas. Os avanços tecnológicos permitiriam aos estrangeiros penetrar na África e lá permanecer com certo grau de segurança.

Às vésperas da partilha, a penetração europeia na África assumira mais uma vez novas características. As mudanças consistiam em uma relação mais próxima entre africanos e europeus. Alguns governantes africanos adquiriram dívidas com credores estrangeiros, outros foram vítimas de comerciantes e empresários que desejavam explorar a região e construir portos, linhas ferroviárias e telegráficas. Houve até casos em que chefes de Estado africanos tinham decidido fazer uso do modelo europeu de administração política e estrutura militar em suas possessões.

1.1 A OCUPAÇÃO DO CONGO

Foi o descobrimento do Congo que aumentou a cobiça e o posterior empenho dos europeus pela conquista e colonização do território. Até 1870, nenhum governo europeu se preocupou com essa bacia, considerada de difícil acesso em virtude de dois motivos: a) os navios não conseguiam subir além do estuário devido às numerosas corredeiras que enchiam o rio; b) as tribos costeiras defendiam seus territórios e não permitiam a entrada dos brancos. Porém, em 1875, um oficial da marinha francesa, Pierre de Brazza-Savorgnan solicitou uma missão de exploração pela região do Gabão. Essa região era tida como pouco rentável e desprovida de valor estratégico pelos órgãos da marinha que pensavam até em se retirar do local. Mas sobre as ordens do Ministro da Marinha, almirante de Montaignac, o oficial francês conseguiu a autorização para iniciar uma missão com o prazo de execução previsto para seis meses. A missão iniciada em 1875 teve fim três anos depois e conseguiu aplacar sem violência a intransigência das tribos mercadoras africanas sob a presença do homem branco na

região. Brazza percorreu todo o território do Gabão, descobrindo uma via de acesso relativamente fácil do Atlântico até a corrente do Pool, onde a partir dali a navegação era possível. Essa nova via de acesso mostrou aos europeus o interior rico do Gabão, cheio de possibilidades de comércio e, possivelmente em um futuro distante, de exploração de minas de cobre e diversas plantações (BRUNSCHWING, 1974a, p. 28-29).

Na intenção de barrar as investidas francesas no Congo, o rei Leopoldo II, da Bélgica, decidiu introduzir sua política na região. Ele tinha como objetivo utilizar sua fortuna na valorização de um novo território e escolheu a África Central. Em setembro de 1876, Leopoldo II organizou uma conferência de geografia em Bruxelas com o intuito de “abrir à civilização a única parte de nosso globo em que ela não havia penetrado...” (BRUNSCHWING, 1974b, p. 30). Tal conferência decidiu por criar a Associação Internacional Africana, que tinha por objetivo fundar bases de operação localizadas na costa de Zanzibar ou perto da embocadura do Congo visando abolir a escravidão e tentar estabelecer uma relação amigável com os chefes da região. Leopoldo II ainda fundou mais uma associação internacional, o Comitê de Estudos do Alto Congo, com claros objetivos de prospecção comercial.

Em 1879, foi recomendada a criação de três estações politicamente independentes, ou, mais precisamente, três Estados negros sob a tutela do comitê, que futuramente seriam estabelecidas como um Estado livre. Os belgas entendiam que a constituição de um Estado livre, mediante recursos do comitê do Congo, naturalmente levaria o novo Estado a solicitar ao comitê designar suas leis e seu chefe, e desse modo os europeus garantiriam a prosperidade e o desenvolvimento do seu projeto na África. No entanto, franceses e belgas não foram os únicos povos europeus a reivindicar territórios na África. Os portugueses, instalados em Angola, reclamaram os direitos de prioridade histórica à embocadura do Congo, que segundo eles foi descoberta por seus navegadores no século XV. Em 1884, a Inglaterra, insatisfeita com as ações da França e da Bélgica no Congo, buscou selar um tratado com Portugal a fim de arrumar as disputas na região contestada. Foi assinado o Tratado do Zaire, em 26 de fevereiro de 1884, rebatido por França, Alemanha, Holanda e pelos Estados Unidos, e não ratificado pelo governo inglês (FERREIRA, 2010, p. 8-9).

A última intervenção europeia antes da realização da partilha oficial da África foi realizada pela Alemanha, sob os auspícios de Bismarck. Seu principal objetivo era salvaguardar o império que havia unificado em 1871. Quando se tornou o “chefe da orquestra

do concerto europeu”, seu intuito foi manter boas relações com todas as potências. Conseguiu, dessa forma, convocar uma conferência internacional sobre a África Central, que a princípio previa três pontos: a) liberdade do comércio na bacia do Congo e em suas embocaduras; b) aplicação ao Congo e ao Níger dos princípios adotados pelo Congresso de Viena, com o objetivo de manter o direito à liberdade de navegação sobre vários rios internacionais; c) determinações formais a serem observadas para que novas ocupações na África fossem consideradas efetivas. A proposta não era dividir a África, mas somente garantir o andamento do livre-cambismo em suas costas e seus rios. Foi nesse contexto que Bismarck introduziu a África no grande palco das disputas internacionais e, desse modo, deu abertura ao início da partilha.

1.2 CONFERÊNCIA DE BERLIM (1884-1885)

Quando o comércio de matérias-primas e escravos no continente africano ficou debilitado, as grandes potências decidiram pela ocupação territorial, pois, no plano político, a aquisição de colônias aumentava o prestígio internacional (FRUCTUOZO, AMARAL, 2009, p. 6). A partir de meados do século XIX, as questões pela luta contra a escravatura e da tendência na Europa para o alargamento da sua influência na África desencadearam a busca pela posse efetiva do território, de modo a permitir a penetração no interior africano. O grande princípio era o da ocupação efetiva, ou seja, a inserção militar e administrativa, a que possibilitaria reunir o desenvolvimento social e econômico (FERREIRA, 2010, p.09). Estava então decidida a ocupação total do território africano.

A Conferência de Berlim foi realizada entre 15 de novembro de 1884 e 26 de fevereiro de 1885. Participaram 14 países, além dos Estados Unidos e da Rússia, que não obtiveram colônias, mas eram potências em ascensão (SCALZETTO, 2001, p. 97-98). A Conferência foi considerada o evento internacional mais importante realizado em todo o século XIX, visando regular os parâmetros do direito internacional colonial. Henri Brunschwing (1974) destaca a respeito do assunto: “Não é demais lembrar que a conferência de Berlim se inscreveu no quadro da história das relações internacionais”.

Para J. M. Mackenzie (1983), a partilha da África configura-se como um “notável episódio”. Mais de dezesseis milhões de quilômetros de território africano com uma população de mais de 100 milhões de habitantes foram divididos pelos europeus. A partilha iniciada na Conferência de Berlim, em 1885, teve sua conclusão na década de 1890 e nos anos que precederam a Primeira Guerra Mundial (1914-1919). Após essa divisão, o mapa da África – atualmente o continente que possui o maior número de divisões territoriais – pouco mudou.

Uma extensão de 50.000 milhas divididas por 109 linhas fronteiriças é composta por 56 países independentes, sendo 49 continentais e seis insulares, além de quatro províncias (territórios nacionais) e mais de 10 territórios estrangeiros ⁴.

A constituição do Estado moderno em África aparece inevitavelmente ligada à Conferência de Berlim, e inevitavelmente também surge, a posteriori, carregada de uma simbologia que a caracteriza como um dos acontecimentos principais da historiográfica da África moderna (BORGES, 1995).

Portanto, podemos afirmar que as fronteiras modernas na África são, de fato, consideradas “artificiais”, já que somente 26% dessas demarcações permanecem dadas pelo relevo natural, como montanhas, rios, linhas divisórias de águas (DOPCKE, 1999). O que revela que metade das fronteiras corresponde a linhas astronômicas e 30% a linhas matemáticas (GRIFFITHS, 1996).

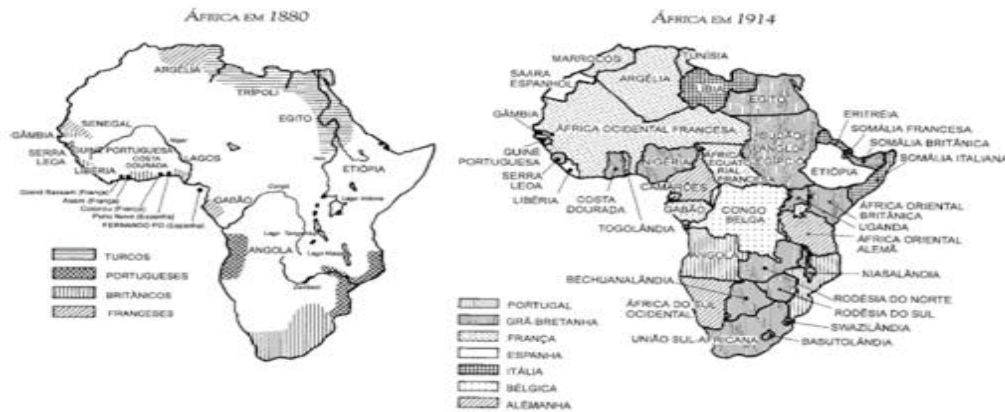
Ademais, a divisão promovida pelos europeus ignorou a importância do valor antropológico que existia entre as etnias, linhagens, castas e todas as demais características físicas e principalmente sociais que guiavam a conduta dos povos africanos até então (BORGES, 2005, p. 3). A partilha provocou, conseqüentemente, uma significativa alteração no que antigamente eram chamadas áreas tribais e, atualmente, tem mais relação com as denominadas “áreas culturais”. Dopcke explica:

Ainda que tenhamos em mente a complexidade e a impossibilidade de se atribuir limites exatos a fenômenos tão flexíveis e fluidos como *culture area* ou denominação étnica, podemos afirmar que, na África contemporânea, muito poucas fronteiras coincidem com as *culture areas* e que entre 131 e 187 destas *culture areas*, respectivamente “áreas tribais”, estão divididas entre um ou mais Estados (DOPCKE, 1999).

O desenho do continente africano entre as décadas de 1880 e 1890 mudava constantemente, mostrando a movimentação das fronteiras políticas e das cores que identificavam os diferentes impérios coloniais. Conforme assinala Mackenzie (1983), a África, algumas décadas anteriormente, era vista como uma “sucessão de espaços vazios”, onde as informações eram fornecidas de forma gradual pelos exploradores europeus. Como consequência dessa ação, entre os anos de 1880 e 1890, os mapas sobre a África eram habitualmente revistos devido à movimentação das fronteiras políticas e das cores que identificavam os impérios coloniais.

⁴ Continente Africano. Disponível em: <<http://www.girafamania.com.br/africano/entrada.africana.html>> Acesso em 9/4/2012.

Mapa 2 - Partilha da África



Fonte: Disponível em: <<http://www.qieducacao.com/2011/01/partilha-da-africa-partilha-africa.html>> Acesso em 03/5/2012.

O mapa acima apresenta o continente africano com suas divisões territoriais antes da partilha e depois dela, ilustrando toda a modificação provocada pela Conferência de Berlim quando da criação das fronteiras artificiais. Nas palavras de MACKENZIE: “O ato de dividir todo um continente foi considerada a manifestação mais dramática da repartição do mundo entre as potências europeias e os Estados Unidos da América, no fim do século XIX” (1983a, p. 10). Essa ação desencadeou uma revolução nas relações entre os povos africanos e europeus e promoveu o que autor intitulou de “ondas de choque” políticas, econômicas e sociais que reverberam no continente africano até os nossos dias.

Como é natural, os africanos consideram a partilha um acontecimento desagradável, embora estejam dispostos a defender até a guerra, se necessário, as fronteiras artificiais que ela criou. O desafio enfrentado atualmente pela África consiste na luta pela consolidação e desenvolvimento das unidades nacionais esboçadas pelos europeus durante a partilha [...] (MACKENZIE, 1983, p. 10).

Contudo, a ideia de naturalidade diante do processo é contraditória:

As fronteiras dos Estados africanos modernos são um polêmico objeto de estudo. São apontadas, tanto no discurso acadêmico quanto na opinião pública, como uma das principais culpadas pela instabilidade política e pelos conflitos no continente. A maneira arbitrária pela qual as fronteiras foram impostas às sociedades africanas pelos colonizadores europeus, ignorando as realidades étnicas, geográficas, ecológicas e políticas existentes, teria criado as raízes de “one of Africa's greatest problems that developed with the European conquest”⁵. O dito de Lord Curzon de que “frontiers are indeed the

⁵ BAH, M.A. “The Nineteenth Century Partition of Kissiland and the Contemporary Possibilities of Reunification.” Em: *Liberian Studies Journal*, 12, 1, p. 38, 1987. “Um dos maiores problemas da África que se desenvolveu com a conquista europeia” [tradução nossa].

razor's edge on which had suspended the modern issues of war and peace” parece ser verdadeiro também para a África⁶ (DOPCKE, 1999).

Wolfgang Dopcke (1999) refere-se ao termo fronteira como uma divisa internacional que delimita o território sobre o qual um Estado com prestígio e papel internacional exerce poder de soberania e jurisdição. O autor ainda ressalta que, na era moderna, a criação de fronteiras ocorre por meio de um processo histórico dividido em três etapas: a) a alocação, ou seja, a reserva para aplicação a um fim determinado, sendo uma divisão que Dopcke chama de “bruta” e inexata de território; b) a delimitação, definida através de uma descrição do trajeto da linha fronteira; c) a definição física da fronteira na paisagem.

Portanto, entender o processo de divisão do continente africano é de extrema importância para compreender a criação das fronteiras artificiais e como a interferência europeia mudou o cenário físico africano e as relações entre os povos na África. Kabengele Munanga (1997) enfatiza que o processo de colonização foi um sistema de exploração econômica, de dominação política e de sujeição cultural, e que não há como construir uma nação sem resgatar e reabilitar suas culturas, uma vez que essas foram ignoradas e reduzidas pelo regime colonial (MUNANGA, 1997, p. 297).

Atualmente os 56 países que constituem o formato geográfico do continente africano são derivados da herança colonial. No interior de cada um desses países existem variadas formações culturais ou povos, que no período pré-colonial interagiam ora de forma amigável, ora de forma hostil, e por vezes ocorriam conflitos originários dos mais diversos interesses. Munanga (1997) ainda aponta que as hostilidades colaboravam para unir os membros do mesmo grupo cultural na busca por seus interesses contra um grupo diferente. Não obstante, ocorria ainda no interior dos grupos conflitos pelo poder e, conseqüentemente, divisões do grupo. Desse modo formavam-se novas identidades com o objetivo de legitimar o novo poder e justificar a ocupação de outros territórios. Entretanto, o processo de formação dos impérios, reinos e governos centralizados, promoveu a concentração no mesmo território de grupos e culturas diferentes, e em alguns casos provocou guerras de hegemonia política entre grupos opostos.

O processo colonial trouxe consigo novas questões e problemas para as formações culturais africanas, uma vez que, após a Conferência de Berlim, foram traçadas fronteiras em

⁶ “Fronteiras são, na verdade, o fio da navalha que havia suspenso as questões modernas de guerra e paz. Isso parece fazer sentido também em relação à África” [tradução nossa].

linhas retas, dividindo assim vários povos, fragmentando suas formações culturais em mais de um território colonial e concentrando, num mesmo território, culturas diferentes. João Melo Borges (1995) analisa o que ele chama de “intangibilidade das fronteiras”, um problema que tomou forma ao longo da história do continente e seguiu se fortalecendo com a ascensão da independência da maioria das nações africanas — e tem gerado numerosas preocupações aos órgãos nacionais africanos e entidades internacionais. O autor afirma que a Conferência de Berlim é a expressão clara de que a “África não passava de uma terra a ser explorada”, caracterizando dessa forma o ideário ocidental da época (BORGES, 1995, p. 1-2).

Diante das novas configurações territoriais, o colonizador explorou as diferenças existentes entre os grupos, insuflando essas rivalidades e oposições, impedindo, assim, que esses povos se unissem contra o processo de colonização. Esse artifício do colonizador de incentivar as rivalidades gerou um fenômeno chamado “tribalismo⁷”, que, segundo Munanga, “é um conceito pobre, ideologicamente carregado de preconceito e que vem desqualificar o rico conteúdo das identidades culturais ou étnicas” (MUNANGA, 1997a, p. 297). Essa constatação nos ajuda a compreender a formação do Estado na África, pois o atual conceito de Estado é normalmente qualificado por meio de características da civilização ocidental, o que nos leva a pensar sobre o conceito de Nação, aqui entendido como elemento integrador, ou seja, agregador de interesses de um povo.

O quadro que apresentamos acima nos convida a refletir sobre a rudeza e velocidade do conflito de 1994 em Ruanda, assim como as rivalidades acirradas em outros Estados no decorrer do tempo no continente africano revelam como o artificialismo com que sua história foi moldada desencadeou, com enorme força, os conflitos. Os acontecimentos em Ruanda foram interpretados como conflitos tribais, ou seja, resultado das diferenças culturais. Essa definição de “problema tribal”, concedida a grande parte dos conflitos africanos, decorre de uma postura irresponsável e gera respostas imediatas e rasas da situação nos países do continente. Quando se tem por evidente que os conflitos, na maioria dos casos, ocorrem pela disputa e posse do poder e representatividade entre grupos étnicos, o que acaba gerando guerras pela divisão do domínio nacional.

O caso de Ruanda-Burundi exemplifica bem essa questão. Uma sociedade formada por castas, composta por três etnias determinadamente distintas: Hutu (80%), casta formada por

⁷ Pela definição do Dicionário Priberam da Língua Portuguesa: Tribalismo quer dizer conjunto de famílias que constituem uma das divisões dos povos nômades e de alguns povos bárbaros.

agricultores e considerada inferior; Tutsi (15%), composta por pastores e guerreiros e considerados superiores às outras etnias; e Batua (5%), casta minoritária de caçadores, mestiços de Hutu (MUNANGA, 1997b, p. 298). No período colonial, a administração belga aproveitou essa hierarquia já existente entre as etnias e manteve os tutsis como ponte entre os colonizadores e os hutus, fator que, como veremos mais adiante, provocou grande descontentamento na etnia Hutu e posteriormente desencadeou o genocídio de 1994.

Como pontua Kabengele Munanga (1997) “o que estava em jogo não era a existência da diversidade cultural, mas sim a distribuição do bolo nacional”. Para reivindicar a distribuição do poder, os excluídos se valem da diversidade cultural como justificativa para acusar os que estão no poder de antidemocráticos; e o lado oposto age da mesma forma, argumentando que os excluídos querem dividir o país em busca dos interesses do seu grupo étnico (MUNANGA, 1997).

1.3 AS CONSEQUÊNCIAS DE UMA DIVISÃO SOCIAL

Ruanda é um país situado na África Central que possui pouco mais de 26.000 Km² de extensão. É composto por uma sucessão de encostas íngrimes e cortadas, cercadas de povoados de beira de estrada e fazendas, e por isso conhecido como “a terra das mil colinas”. Faz fronteira com Uganda ao norte, Tanzânia ao leste, Burundi ao sul, e a República Democrática do Congo ao oeste. Localizada nas montanhas e habitada nos primórdios por pigmeus, grupo de caçadores e coletores, chamados de *twa*, os hutus e tutsis vieram depois, no entanto não há registros de suas origens e a ordem de suas migrações (GOUREVITCH, 2000, p. 57). Ruanda-Urundi foi a última parte do território africano a ser dividido pelos europeus no período colonialista, durante o século XIX. Durante séculos, o país existiu como uma monarquia centralizada sob uma sucessão de reis tutsi de um clã (nele o rei detinha poder supremo). Segundo informações do próprio governo Ruandês, o restante da população, Bahutu, Batutsi e Batwa, vivia em “harmonia simbiótica” (RUANDA, 2012).

Mapa 3 - Ruanda atualmente



Fonte: Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rw.html>> Acesso em 14/3/2012.

O mapa acima apresenta a localização de Ruanda no continente africano assim como os países fronteiriços. Ainda que haja mínimos registros sobre os processos migratórios que confluíram para a região e sobre o Estado pré-colonial Ruanda-Urundi, conta a tradição oral que os hutus, de origem *banto*, já habitavam a região quando os tutsis migraram, provavelmente das margens do rio Nilo (LIMA, 2008). Com o tempo, os dois grupos começaram a viver próximos, casavam-se entre si, lutavam juntos nos exércitos, revezavam-se na administração e, até mesmo, estiveram à frente do governo na ocupação do cargo de chefe conhecido como *mwami* (CASTELL, 1996, p. 132). Os hutus eram agricultores, enquanto os tutsis pastoreavam e lidavam com gado, o que fazia com que fossem pouco mais privilegiados pela valorização da pecuária. Portanto, a palavra tutsi passou a representar sinônimo de elite política e econômica (GOUREVITCH, 2000, p. 58). Não obstante, a dinâmica social entre as duas etnias era bem flexível. A acumulação de riqueza, no caso o gado que era valorizado na época, permitia a uma família hutu ascender na escala social, tornando-se assim um tutsi (processo denominado *Kwihutura*) (CASTELL, 1996, p. 134). Sendo assim é possível constatar que os grupos hutu, tutsi e twa possuíam uma interação social permeável, ou seja, passíveis de serem transpostas.

Contudo, essa distinção “objetiva” entre hutus e tutsis é muito menos evidente do que parece. René Lemarchand aponta:

Conforme se tem afirmado diversas vezes, os hutus e os tutsis falam o mesmo idioma – Kirundi em Burundi, Kinyarwanda em Ruanda-compartilham dos mesmos costumes e viviam em relativa harmonia entre si por séculos antes do advento do domínio colonial. Ao contrário da imagem projetada pela mídia, os modelos de exclusão trazidos à tona durante e após a independência não podem ser reduzidos a “inimizades ancestrais com raízes profundas”. Embora a Ruanda pré-colonial fosse, sem sombra de dúvida, mais estratificada do que Burundi e, portanto, mais vulnerável a revoluções lideradas pelos hutus, a chave para o entendimento de seus destinos políticos contrastantes se encontra no compasso desigual com que se promoveram os processos de mobilização étnica nos anos imediatamente anteriores à independência... Em ambos os casos, é a interação entre as realidades étnicas e sua reconstrução (ou manipulação) subjetiva pelos agentes políticos que se encontra nas origens do conflito entre hutus e tutsis (LEMARCHAND *apud* CASTELL, 1996, p. 133-134).

É possível observar que diversos autores e pesquisadores convergem para a mesma opinião a respeito da construção do ódio em Ruanda durante o processo colonial. Essa interferência dos europeus na conduta social do povo ruandês provocou sérias mudanças na interação das etnias, gerando profundo ressentimento. Entretanto, é preciso salientar que não somente os europeus contribuíram para que os hutus se rebelassem contra os tutsis.

Na década de 1870, durante o reinado do *mwami* Kigeri Rwabugiri, foi praticada uma “feudalização” da sociedade ruandesa, ou seja, uma separação das etnias tutsis e hutus por intermédio de um mecanismo, respectivamente, de suserania e vassalagem. Os tutsis tinham direito aos altos cargos políticos e militares, e como resultado dessa estreita relação com o Estado detinham maior poder financeiro. Mesmo com todo o aparato de segregação instaurado, o *status* e a identidade das etnias continuavam a ser estabelecidos por intermédio de outros fatores, como a relação com o clã, a religião, a clientela e até mesmo a coragem militar e o esforço pessoal, de tal modo que a transposição entre as etnias permanecia flexível (GOUREVITCH, 2000, p. 60).

Ocorreu também a construção de uma ideologia de superioridade étnica baseada em questões fisionômicas, cujo enfoque era justificar que os tutsis constituíam uma etnia superior aos hutus. Os tutsis eram considerados mais altos e magros e com feições mais leves, já os hutus tinham tom de pele mais escuro, eram mais baixos e tinham nariz mais largo. (PORSANI, 2007, p. 11). Conforme aponta Porsani, era uma caracterização fortemente marcada por estereótipos, pois os colonizadores valorizavam características físicas mais ocidentalizadas. A título de ilustração do tema, Gourevitch comenta que, em conversa com um ruandês, é impossível distinguir um hutu de um tutsi só pelo olhar:

“[...] você não consegue nos distinguir uns dos outros”, disse-me Laurent Nkongoli, o imponente vice-presidente da Assembleia Nacional. “Nós não conseguimos nos distinguir uns dos outros. Uma vez eu estava num ônibus e, como eu estava no norte, onde eles” — os hutus — “moravam, e estava comendo milho, como eles comem, disseram: ‘Ele é um de nós’. Mas sou um tutsi de Butare, no sul” (GOUREVITCH, 2000, p. 61).

Apesar da constatação de que não é possível determinar as diferenças fisionômicas, uma teoria antropológica sobre “ciência das raças” foi largamente disseminada em toda a Europa, o que contribuiu muito para a crença de que os tutsis eram de fato uma etnia superior e carregavam um prestígio de nobreza. Essa teoria foi desenvolvida em 1863 por um inglês chamado John Hanning Speke. Gourevitch (2000) esclarece que poucos ruandeses vivos já ouviram falar na teoria de Speke. No entanto, a grande maioria tem conhecimento da proposta dessa doutrina: os africanos que tivessem mais semelhança com as tribos da Europa eram dotados de superioridade. Há que saber que nenhum homem branco jamais havia pisado em Ruanda até a data da Conferência de Berlim, e Speke só havia rapidamente observado Ruanda sobre a fronteira oriental do país.

Com a morte do *mwami* Rwabugiri em 1895, e mais tarde com a chegada dos europeus no século XIX, mais precisamente da Alemanha em 1898, que se aproveitou de suas possessões na Tanzânia, tomando a direção política de Ruanda-Urundi para o Kaiser Wilhelm, que estabeleceu uma política de governo indireta. As constantes guerras que se originaram entre os clãs reais tutsis levaram os líderes que conquistaram o poder a optar pela colaboração passiva com os colonos europeus, em troca de apoio.

Ruanda tornou-se colônia da Alemanha em 1899. Os alemães identificaram certa estrutura local de poder (em que os tutsis governavam a região e os hutus nada mais eram do que subordinados) e baseados em seus interesses decidiram manter o padrão estabelecido para administrar a colônia (NEWBURY, 1998, p. 7-24). O resultado dessa interação entre os colonos europeus e a elite tutsi foi a consolidação da hegemonia tutsi sobre os hutus e twas. Com o fim da Primeira Guerra Mundial, e em face da derrota da Alemanha, o território do Ruanda-Urundi ficou sob a administração da Bélgica, que depois de conquistá-lo militarmente, ainda durante as hostilidades, fez a ocupação. A Bélgica ficou com um mandato para administrar o território, a partir de 1919, depois de negociações com a Grã-Bretanha. Esse mandato seria posteriormente reconfirmado pela Sociedade das Nações, em 1923 (FLORÊNCIO, 2011, p. 4).

O imperialismo, especialmente da Bélgica, aprofundou ainda mais essa distinção entre as etnias, quando na década de 1930, ainda sob a influência da “ciência racial”, os colonos belgas propuseram um mapeamento populacional, que resultou na emissão de *carteiras de identidades étnicas* (LIMA, 2008, p. 72). Estava oficialmente definido que os habitantes de Ruanda estavam divididos em três grupos étnicos. A maioria, 85% da população ruandesa, era hutu, pois tinha peles escuras, narizes achatados, rostos redondos, queixos quadrados e lábios grossos. Outros 14% eram tutsis, caracterizados por peles mais claras, narizes e lábios finos, rostos compridos e queixos estreitos. Enquanto os *twas*, descendentes dos pigmeus, corresponderiam a 1% da população (GOUREVITCH, 2000, p. 48). A definição oficial estabelecida pelas carteiras de identidade tornou impossível aos hutus ascenderem à categoria de tutsi. Utilizando-se habilmente da proposta feudal, os belgas reorganizaram a sociedade ruandesa em função das chamadas linhas étnicas e institucionalizaram os tutsis como classe dirigente, subjugando a maioria hutu. Ao longo dos anos, os colonizadores belgas governaram Ruanda com o auxílio da Igreja católica romana, e transformaram o país na região mais catolicizada da África. O sistema educacional ruandês era basicamente de estrutura católica, e com a prática aberta de discriminação em favor dos tutsis.

Para Marc Ferro (2004), tal postura visava impossibilitar uma união das etnias contra o colonizador, porém contribuiu decisivamente para a promoção do ódio entre os hutus e tutsis. “O que quer que a identidade hutu e tutsi tenha significado na situação pré-colonial não importava mais; os belgas haviam feito da ‘etnicidade’ o traço definidor da existência ruandesa” (GOUREVITCH, 2000, p. 69). A colonização definiu e separou as etnias, mas não evitou as relações amistosas e os casamentos mistos. Entretanto, já não existia mais a ideia de identidade nacional, e com o passar do tempo os discursos mutuamente excludentes se aprofundaram. Manuel Castells (1996) ressalta ser Estado colonial, primeiro o alemão e depois o belga, o responsável pelo advento nas diferenças étnico-políticas entre hutus e tutsis.

1.4 RUANDA INDEPENDENTE – MUDANÇAS POLÍTICAS

Em 1946, a Organização das Nações Unidas (ONU) conferiu à Bélgica a tutela dos territórios do Ruanda-Urundi⁸. O objetivo era atribuir à ONU maiores poderes, ainda que indiretos, sobre a administração destes territórios – sobretudo porque a administração belga

⁸A nova situação de tutela que a Bélgica passou a usufruir contém algumas nuances significativas diante da anterior figura do mandato, uma vez que a tutela é um poder concedido pela ONU a uma potência para administrar um território ainda não independente, mas cujo propósito é o de garantir a sua independência.

passaria a “prestar contas anuais” da sua administração. Ademais, a Bélgica obrigava-se a conduzir o Ruanda-Urundi à independência (FLORÊNCIO, 2011, p. 5).

Diante de tal cenário, em 1952 o governo belga estabeleceu um novo sistema administrativo. Criou um conjunto de conselhos consultivos locais e nacionais, e dessa forma permitiu a expansão dos poderes do mwami, que a partir desse momento passaria não somente a designar os novos chefes, mas também os membros desses novos conselhos, o que significava acentuar ainda mais o poder dos tutsis na administração local (FLORÊNCIO, 2011). No ano seguinte, os hutus, já sob forte protesto ao regime de exclusão total de sua etnia da administração política local, começaram a reivindicar um governo da maioria e por uma “revolução social”. Em março de 1957, um pequeno grupo de intelectuais publicou um documento denominado “Manifesto Hutu”⁹ e por meio dele aclamavam a “democracia”. Os hutus, por constituírem a maioria, tinham os números a seu favor, e o “Manifesto” deixava claro que não desejava a abolição das carteiras de identidade étnica, porque dessa forma confirmavam, efetivamente, ser parte da maioria (GOUREVITCH, 2000, p. 71).

O Manifesto dirigia-se à administração belga, denunciava a exploração histórica dos tutsis sobre os hutus e pedia aos colonizadores belgas para alterar a situação político-administrativa de Ruanda e, com isso, promover mudanças democráticas com vista à preparação da independência. “Nós não queremos apenas a independência, mas também a regra da maioria. Estamos cansados de estar sob o jugo dos tutsis” (KUPERMAN, 2007). Esse novo contexto apresenta um setor intelectual hutu, organizado e detentor do apoio de algumas esferas da Igreja católica e segmentos da sociedade civil colonial, precisamente de setores mais da esquerda (FLORÊNCIO, 2011, p. 4-5). Esse movimento pró-independência, no entanto, não era um desejo somente dos hutus. Ansiosos por fundar uma monarquia independente do jugo colonialista, os tutsis também empreenderam a busca por um país independente.

A elite tutsi reagiu contra a reclamação proposta pelo Manifesto alegando sua natural e histórica superioridade. Sendo assim, a divisão étnica Hutu-Tutsi sobreveio publicamente e foi assumida de forma oficial pela população. Diante da recusa tutsi, o movimento hutu se radicalizou, dando origem a dois partidos políticos. Em 1957, nasceu a APROSOMA (*Association pour la Promotion Sociale de la Masse*), liderada por Joseph Habyarimana Gitera e transformada em partido em 1958, cuja intenção, a princípio, era forjar uma aliança política em termos de classe e definir uma agenda política para abordar as linhas de pobreza e

⁹ Ver anexo A.

subdesenvolvimento. Em 1959, fundou-se o PARMEHUTU (*Parti du Mouvement de l'Emancipation Hutu*), chefiado por Grégoire Kayibanda, um partido fortemente pró-hutu, com a sua base de apoio no centro e norte de Ruanda.

Os tutsis igualmente criaram seus partidos: a UNAR (*Union National e Ruandaise*), em 1959, dominada pela aristocracia: um partido conservador leal à monarquia, de maioria tutsi, embora contasse com membros hutus, como um de seus líderes mais combativos (François Rukeba). E o RADER (*Rassemblement Démocratique Ruandais*), liderado por intelectuais moderados, buscava definir-se por outros critérios além da etnia. Ainda que no exercício de um partido “liberal” tenha chamado os seus membros, principalmente entre as elites progressistas tutsis, não conseguiu reunir grande número de seguidores. (NEWBURY, 1995, p. 6).

A radicalização entre as etnias atingiu o clímax em 1º de novembro de 1959, quando o ativista político hutu Dominique Mbonyumutwa foi violentamente agredido por um grupo tutsi na província de Gitarama. Em menos de 24 horas depois do espancamento de Mbonyumutwa, grupos organizados de hutus começaram a atacar autoridades tutsis e a incendiar suas casas. Gourevitch (2000) ressalta que até esse episódio nunca havia sido registrado um caso de violência política sistemática entre as duas etnias. Em menos de uma semana, a violência tinha se alastrado pelo país, e grupos de hutus passaram a realizar pilhagens, destruição e até mesmo assassinatos de tutsis. A revolta popular hutu recebeu o nome de “o vento da destruição”, e por mais incoerente que fosse, ganhou a admiração de um coronel belga chamado Guy Logiest, que se deslocou para Ruanda apenas três dias após o episódio envolvendo Mbonyumutwa para supervisionar os acontecimentos. Gourevitch (2000) expressa a opinião do militar belga em duas passagens: “‘Temos que tomar partido’, declarava o coronel Logiest enquanto as casas dos tutsis continuavam a ser incendiadas no início de 1960”. E mais uma vez o coronel fez questão de expressar seu julgamento e decisão em apoiar os hutus quanto aos acontecimentos em Ruanda, em 1960:

Eu me pergunto o que me levava a agir com tanta resolução, recordaria depois. Era sem dúvida o anseio de devolver ao povo sua dignidade. E era provavelmente também o desejo de derrotar a arrogância e expor a duplicidade de uma aristocracia basicamente injusta e opressora (GOUREVITCH, 2000, p. 71-73).

Chefes e subchefes e outras autoridades políticas ou administrativas tutsis tornaram-se especialmente visados. Enquanto isso, o coronel Guy Logiest substituiu autoridades tutsis por hutus. Os distúrbios de 1959 provocaram o primeiro grande movimento de refugiados, cerca de 25.000 ruandeses da etnia tutsi fugiram para países próximos (NEWBURY, 1995, p. 7).

No ano seguinte, a administração belga decide realizar uma nova reforma administrativa e extingue a classificação *sous-cheffeires*¹⁰, e cria em seu lugar 229 postos de administração local e mais 10 prefeituras. Em 1960, organiza as primeiras eleições, tendo a vitória o partido PARMEHUTU, de Kayibanda, com 70% dos votos. Ainda em 1960, os belgas decidem por formar um governo provisório, oferecendo o cargo de primeiro-ministro ao líder Grégoire Kayibanda (FLORÊNCIO, 2011, p. 6). Para muitos hutus, a Revolução de 1959 é considerada importante divisor de águas, pois marcou o fim da dominação do Estado pelos tutsis.

No início de 1961, diante dos intensos desentendimentos entre a Bélgica e a ONU sobre a data da realização das eleições legislativas, a administração colonial belga em Ruanda decide conceder autonomia político-administrativa interna ao território e confiar ao governo provisório a administração e a preparação das eleições. O governo provisório proclamaria pouco depois a independência unilateral e a criação da República do Ruanda, em 28 de janeiro de 1961, precisamente na região de Gitarama, onde se situava a base social de apoio primária do PARMEHUTU e do governo provisório. Perante a impotência da ONU, e da potência tutelar, em face do “golpe de Estado hutu”, a Bélgica decide então realizar ainda naquele ano um referendo sobre a monarquia e simultaneamente eleições legislativas, que seriam novamente ganhas pelo PARMEHUTU, com mais de 70% dos votos. A Assembleia Legislativa daí resultante redigiu a Constituição da nova República e elegeu Grégoire Kayibanda como primeiro presidente. A independência foi declarada oficialmente em primeiro de julho de 1962 (FLORÊNCIO, 2011, p. 6).

Quantos aos tutsis, o repatriamento dos mais de 100 mil refugiados ocorreu somente três décadas após o primeiro deslocamento. O processo de independência resultou numa mobilização política, que acabou por desencadear um sério embate entre as duas etnias (RUANDA, 2012). De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a não resolução dos problemas étnicos em Ruanda na década de 1960 foi o fator que deu abertura para o massacre de 1994. A independência da colônia belga do Congo em 1960 e, dois anos depois, do território sob a tutela belga do Ruanda-Urundi foi acompanhada de um “banho de sangue” e da eclosão de uma crise internacional. Contudo, uma prévia dos acontecimentos da década de 1990 já havia sido observada, quando num relatório das Nações Unidas, de 1962, chegou-se à seguinte conclusão:

A evolução da situação nestes dezoito meses mostra a instauração, por parte de uma ditadura racial [...] Foi substituído um sistema opressivo por outro

¹⁰ *Sous-cheffeires* era o nome dado aos chefes da atual divisão das colinas em Ruanda.

[...] É bastante possível que um dia assistiremos a reações violentas por parte dos Tutsis (ACNUR, 2000, p. 51).

Em 1962, às vésperas da independência, calcula-se que a diáspora tutsi para o estrangeiro (Uganda, sobretudo, além de Congo, Burundi, Tanzânia e Europa) girava em torno de 100.000 pessoas (FLORÊNCIO, 2011, p. 6). Para Philip Gourevitch (2000), esses acontecimentos, que culminaram nos massacres e logo após na independência, podem ser vistos como o primeiro de uma série de conflitos referente à construção do Estado-nação ruandês, mais precisamente com a visão ao entendimento de Ruanda como região que comporta “duas nações em um único Estado”.

1.5 REPÚBLICA DO RUANDA

Grégoire Kayibanda foi o primeiro presidente da República do Ruanda. Nascido em 1 de maio de 1924, em Tara, no bairro de Kabgayi, tornou-se professor em Kigali, onde lecionou até 1952. Ao mesmo tempo, ele estava envolvido na vida da comunidade e tornou-se secretário do Comitê de Ruanda e Literária da Sociedade de Amizade belgo-ruandês. Em 1952, Kayibanda era um seminarista em Kabgayi e, dois anos mais tarde, editor da revista *l'AMI*, que cessou a publicação em 1956. No mesmo ano, tornou-se presidente da comissão de gestão do coletivo *Trafipro*, editor-chefe de *Kinyamateka*, secretário pessoal de monsenhor Perraudin e membro do Conselho *Chefferie Marangara*. Ele usou estas três posições para definir as suas ideias, atrair o apoio da Igreja e ganhar adeptos¹¹. Em junho de 1957, ele criou o Muhutu Movimento Social, com base no programa traçado pelo Manifesto Bahutu de março de 1957, que ajudou a escrever (LEMARCHAND, 1970, p. 150-151). Em 26 de setembro de 1959, criou o Partido para a Emancipação do Povo Hutu (PARMEHUTU) com base no movimento social Muhutu.

Os alicerces do seu governo fundamentavam-se na oposição à monarquia e à estrutura hierárquica da colônia, no entanto eram muito similares ao regime ao qual se opunham, pois promoveram um governo altamente centralizado e legitimaram a ideologia étnica (PORSANI, 2007, p. 24). O partido de Kayibanda representava os interesses do governo, expressos no Manifesto Hutu de 1957, no qual responsabilizavam os tutsis pela pobreza dos hutus. Ademais, esse partido estabeleceu um conjunto de regras que permitiu a discriminação, a humilhação, o uso da força contra os tutsis, além de conquistar adeptos que então preparavam

¹¹ Emmanuel Viret, Kayibanda, Grégoire, Online Encyclopedia of Mass Violence, [online], publicado em 1 Março de 2010. Disponível em: <<http://www.massviolence.org/Kayibanda-Gregoire>>, ISSN 1961-9898. Acesso em: 18/3/ 2012.

para o convencional “ajuste de contas entre as duas etnias” (BATISTA, s. ano, p. 5-6). No espírito do movimento de Kayibanda, “baratas” torna-se o nome de calão favorito para denominar os tutsis. O assassinato dos tutsis em breve se tornaria uma prática muito popular em Ruanda¹².

Durante os primeiros anos da primeira República, pequenos grupos de refugiados tutsis fizeram ataques de guerrilha em Ruanda a partir de países vizinhos. Essas incursões tinham como objetivo desestabilizar e perturbar o governo Kayibanda. Contudo, as verdadeiras vítimas eram tutsis que viviam no país, pois sofriam severas represálias do governo por conta desses ataques. Em dezembro de 1963, várias centenas de guerrilheiros tutsis entraram ao sul de Ruanda a partir de Burundi. Eles avançaram até poucos quilômetros da capital, Kigali, antes de serem eliminados pelo exército ruandês. Tal evento levou o governo a declarar estado de emergência, enfatizando a necessidade de “limpar o mato” de elementos subversivos. O governo incentivou o massacre de vários milhares de tutsis civis que não tinham participado na incursão. Estima-se que entre 10.000 e 14.000 pessoas foram mortas, cerca de vinte líderes tutsis associados ao Rader (vários deles membros do governo) também foram executados (NEWBURY, 1995, p. 7). Um empregado das Nações Unidas que estava atuando em Butare, chamado Vuillemin, relatou os massacres de 1963 e 1964 ao *jornal Le Monde* como um “verdadeiro genocídio”, e foi além: acusou os europeus, os líderes religiosos e os funcionários de instituições humanitárias presentes no país pela indiferença aos acontecimentos, o que, para Vuillemin, caracterizava-se como cumplicidade (GOUREVITCH, 2000, p. 78).

Poucos anos depois, a jovem república tornou-se um regime autoritário com base sólida na questão étnica. Em 1965, PARMEHUTU tornou-se o partido único de fato, mantendo todos os assentos na Assembleia Nacional, e Grégoire Kayibanda foi reeleito na eleição presidencial de 1965, com 98% dos votos – e novamente em 1969 com quase 100%¹³. O fato de Kayibanda ter conseguido se reeleger por duas vezes comprova não somente que os hutus eram maioria, mas também que eram a favor das ações violentas que o Estado perpetrava contra os tutsis. Christopher C. Taylor (2011) enfatiza que, quando a violência é orquestrada e dirigida pelo Estado, não se medem esforços para legitimá-la de acordo com as

¹²História de Ruanda: Ruanda-Urundi: AD 1887-1914. Disponível em: <<http://www.historyworld.net/wrldhis/PlainTextHistories.asp?historyid=ad24>> Acesso em 7/4/2012

¹³ Emmanuel Viret, Kayibanda, Grégoire, Online Encyclopedia of Mass Violence, [online], publicado em 1º março de 2010, <http://www.massviolence.org/Kayibanda-Gregoire>, ISSN 1961-9898. Acesso em: 18 de abril de 2012.

concepções morais locais em harmonia com os códigos culturais subjacentes. Isso significa que, sob determinada perspectiva, a violência organizada pelo Estado é institucionalizada e sustentada por ideologias que justificam atos destrutivos, convertidos, assim, em necessários à manutenção do bem-estar coletivo. Frequentemente, os rituais públicos são os meios pelos quais essas ideologias são validadas e comunicadas à massa de cidadãos. Em outro ângulo de análise, mais importante para os propósitos desta pesquisa, esses rituais veiculam mensagens – não facilmente apreensíveis – nas quais estão embutidos desejos e sentimentos profundos da comunidade (TAYLOR, 2011).

Ademais, episódios de violência no vizinho Burundi, onde o cenário político possuía características muito parecidas com Ruanda, também influenciaram decisões do presidente Kayibanda. A diferença no Burundi era o processo inverso: os tutsis, por intermédio de um regime militar, tomaram o poder dos hutus, e estes organizaram uma rebelião que foi imediatamente reprimida. Dessa vez, eram os hutus que temiam por suas vidas, e com razão, pois, após a tentativa de rebelião promovida pelos hutus, o novo governo dos tutsis, em nome do que chamaram de “restauração da paz e da ordem”, ordenou ao exército iniciar uma campanha nacional de extermínio dos hutus (TAYLOR, 2011).

Durante a primavera de 1972, uma média de 100 mil hutus do Burundi foram assassinados. Diante do cenário de morte iminente, mais de 200 mil hutus se refugiaram em países vizinhos, e uma grande maioria em Ruanda. Mais uma vez o presidente ruandês, valendo-se do antagonismo entre as etnias e com base nos acontecimentos no Burundi, encarregou seu chefe do exército, o general Juvéal Habyarimana, de organizar Comitês de Defesa Pública, e novamente ocorreu uma série de assassinatos de tutsis e mais de 100 mil refugiados (GOUREVITCH, 2000, p. 81-82). Esses massacres foram direcionados aos estudantes e professores universitários, aos funcionários do aparelho estatal e comerciantes, e pela primeira vez a comunidade internacional e a ONU reagiram prontamente contra o governo de Kayibanda (FLORÊNCIO, 2011, p. 7).

Diante de todo o cenário apresentado, podemos notar que a institucionalização da perspectiva etnocêntrica foi confirmada na Primeira República de Ruanda, consolidando a cidadania como função da identidade étnica hutu. Esse processo acarretou o aprofundamento das alterações iniciadas no período pré-independência, durante o qual os tutsis estavam destituídos da proteção do Estado e de um território próprio.

1.6 A CHEGADA AO ANO DE 1973

A convulsão social em Ruanda entre os anos de 1972-1973 deixou o governo de Grégoire Kayibanda enfraquecido e desgastado, fato que deu abertura ao golpe de Estado que levou Juvenal Habyarimana ao poder. O primeiro presidente de Ruanda deixou o governo em 5 de julho de 1973. Colocado sob prisão domiciliar, foi condenado à morte em 29 de junho de 1974, foi perdoado pelo governo central, e morreu em 15 de dezembro de 1976¹⁴. O novo presidente de Ruanda, também hutu, estabeleceu um governo militar, mas com substancial participação civil. Habyarimana permaneceria no poder por vinte e um anos, executando uma ditadura militar convencional (com o apoio entusiasmado de vários países ocidentais, em especial a França)¹⁵.

O regime Habyarimana foi marcado por forte centralização das instituições políticas e aumento da concentração de poder no gabinete do presidente, nos órgãos do partido único - Movimento Nacional Republicano para a Democracia e Desenvolvimento (MRND) e nos serviços de segurança. Ainda assim, o governo limitou o acesso à educação aos tutsis e a empregos por meio de um sistema de cotas (NEWBURY, 1995, p. 8-9). Contudo, o novo presidente declarou que a violência cumprira seu propósito e pediu uma trégua nos ataques contra os tutsis. A mudança de presidente trouxe um intervalo de relativa paz aos tutsis, como expressa a ruandesa Odette Nyiramilimo: “Nós chegamos a dançar nas ruas quando Habyarimana tomou o poder [...] Finalmente, um presidente que dizia para não matarem os tutsis. E depois de 1975, ao menos, vivemos de fato em segurança. Mas a exclusão persistia” (GOUREVITCH, 2000, p. 83).

Com a ajuda da comunidade internacional, mais precisamente dos norte-americanos e dos europeus e com apoio do BM (Banco Mundial) e do FMI (Fundo Monetário Internacional), o governo de Habyarimana investiu na construção de infraestruturas rodoviárias, sanitárias e educacionais; na modernização e industrialização das principais produções agrícolas (chá e café) e na crescente urbanização, necessária diante da enorme pressão demográfica no mundo rural – a economia do país conheceu, então, amplo desenvolvimento e modernização. Para evitar pressões e acusações da comunidade

¹⁴ O ex-presidente foi condenado à morte, acusado de dirigir os massacres de 1973. Essa condenação posteriormente seria transformada em prisão perpétua, e depois em prisão domiciliar. Em 1976 morreu em sua casa, ao que consta envenenado.

¹⁵ História de Ruanda: Ruanda-Urundi: AD 1887-1914 Disponível em: <<http://www.historyworld.net/wrldhis/PlainTextHistories.asp?historyid=ad24>> Acesso em: 21/abril/2012.

internacional, o Estado institui um regime de cotas étnicas¹⁶, permitindo aos tutsis acederem, de modo controlado, ao sistema de ensino público e ao aparelho administrativo e político (FLORÊNCIO, 2011, p. 7). Habyarimana ainda concedeu dois assentos no Parlamento aos tutsis e um posto ministerial simbólico a outro político também tutsi (GOUREVITCH, 2000, p. 84).

Aliás, no período de 1974 a 1990, a questão entre as etnias parece estar resolvida no país, pois não existem relatos de massacres significativos, e as comunidades tutsis recebiam algum apoio do Estado. No entanto, a partir de 1985, com a introdução de programas de ajustamento estrutural e de liberalização econômica, o país conhece uma progressiva recessão: é uma época de acentuada queda das exportações e de aumento do desemprego. E, num clima de denúncias de corrupção no Estado, o regime intensifica a repressão política e instala-se um mal-estar social generalizado (FLORÊNCIO, 2011, p. 7).

¹⁶ A regra das cotas era de 9% e nenhum membro do exército poderia se casar com um tutsi.

2 - PRELÚDIO DE UM EXTERMÍNIO

Na década de 1980, Habyarimana passa a adotar medidas cada vez mais duras contra seus adversários políticos. Muitos foram mortos, incluindo líderes presos da Primeira República. No final dos anos 1980, ocorreu uma onda de assassinatos políticos, muitas vezes sob o disfarce de acidentes de carro. Os alvos desses crimes eram geralmente pessoas vistas como críticos do seu regime, como o editor do *Kinyamateka* (um jornal de tiragem semanal amplamente lido). No entanto, o eixo principal de conflito foi com base na região e classe social. Apenas após o ataque do RPF (*Rwandese Patriotic Front*), no início de outubro em 1990, o regime de Habyarimana focou em alvos específicos no país (NEWBURY, 1995, p. 8).

A manipulação da etnicidade sempre foi característica recorrente dos governantes de Ruanda desde a colonização. Nesse contexto político, uma possível ameaça de perda de poder pode acarretar custos pesados e, portanto, para manter o controle político e da esfera social, quem está no poder pode ir a extremos com o fim de barrar as intenções de seus adversários. E, na maioria dos casos, muitos líderes procuram reavivar rivalidades étnicas, ou seja, estabelecendo categorias etnicamente definidas uns contra os outros. Esta abordagem tornou-se uma característica central do regime de Habyarimana depois de 1990.

Catharine e David Newbury (1995) apontam que a situação do governo de Habyarimana estava sob forte pressão. A intensificação das divisões étnicas e o genocídio de 1994 não resultaram de um “Estado em colapso”. Ao contrário, os ataques contra os oponentes políticos tutsis serviram para ilustrar o poder do Estado em ação. Durante a primeira década da administração, Habyarimana obteve importantes realizações em seu governo em diversos setores, como: no desenvolvimento de infraestrutura (estradas em particular); na expansão de escolas e centros de saúde; em programas de reflorestamento e em tentativas de promover o aumento da produção agrícola. Entretanto, em meados dos anos 1980, a economia enfrentava pesadas dificuldades, que foram exacerbadas por denúncias de corrupção. O governo julgou necessário introduzir medidas de austeridade, enquanto o fosso entre ricos e pobres aumentava sensivelmente. O preço mundial do café, principal produto de exportação do Ruanda, tinha caído em meados dos anos 1980, e depois mostrou flutuações de preços preocupantes para o final da década, tendo despencado cerca de 50% no verão de 1989. As repercussões para os habitantes rurais foram graves, não por acaso, pois uma onda

de fome havia tomado conta do país e devastado as regiões sul e sudoeste no outono de 1989 (a primeira desde 1943) (NEWBURY, 1995, p. 8-9).

No final da década de 1980, orientado pelo FMI, o governo de Ruanda desvalorizou a moeda como parte de um programa de estabilização. Essa medida afetou todos os itens de consumo do país, elevando os preços drasticamente, inclusive os de alimentos. Para a agricultura, que representava a maior parte da economia nacional, teve efeito multiplicador, pois, com a queda dos preços mundiais do café, o governo reduziu o preço mínimo legal que os produtores recebiam por um quilo do produto, além de uma doença que afetou as plantações de café e devastou as finanças da maior parte dos cafeeiros do país, acarretando um ressentimento do setor rural contra as regras que regiam a produção do produto. Outro agravante para economia do país foi a atitude dos camponeses: decidiram cortar cerca de 300 mil pés de café. Em Ruanda o corte do pé de café era ilegal devido à importância das exportações do produto. O efeito dessa ação dos agricultores foi uma enorme queda nas receitas do governo. Para se ter uma ideia do prejuízo, os ganhos com a venda do café em 1986 giravam em torno de 14 bilhões de francos ruandenses e caíram para 5 bilhões no ano seguinte (HINTJENS, 2001, p. 33).

Tais eventos ajudaram a aumentar a pobreza e o estado de insegurança por todo o país. Ademais, em algumas áreas a densidade populacional ultrapassou 400 pessoas por quilômetros quadrado – em outras mais de 1.000 por quilômetro quadrado, em um país quase totalmente dependente da agricultura. Em muitas áreas do país, a família média tinha apenas meio hectare de terra, enquanto aumentava a quantidade de terra que estava sendo tomada pelos ricos¹⁷ (NEWBURY, 1995, p. 9).

Em suma, entre as décadas de 1980 e 1990, Ruanda estava caracterizada por uma intensa diferenciação regional ao acesso político, forte divisão social entre ricos e pobres e crescente marginalização entre a população urbana da rural. Divisões essas que formalizam um fator importante de violência. Em Ruanda, mais de 90% da população depende da agricultura para sua subsistência, e o governo Habyarimana há muito reconheceu o problema da pressão demográfica no país, e por essa razão mais tarde negaria o pedido de repatriamento de refugiados ao país. Além disso, havia ainda problemas internos em seu governo, pois

¹⁷Durante 1989, no trigésimo aniversário da Revolução de Ruanda, a imprensa do país tornou-se mais franca, particularmente o jornal semanal *Kinyamateka*. A imprensa chamou a atenção do público para as crescentes desigualdades na sociedade ruandesa, corrupção entre altos funcionários, e apropriação de terras pelos ricos.

Habyarimana passava por um momento delicado com o *akazu*¹⁸ e a questão com os refugiados tutsis, que, desde 1959, vinham deixando o país (PORSANI, 2007, p. 27).

No processo de independência de Ruanda em 1962, os países vizinhos já abrigavam mais de 120 mil refugiados, a maioria tutsis vítimas da perseguição hutu¹⁹. Duas décadas depois, esses refugiados já somavam quase um milhão e se organizaram para regressar ao seu país, adotando a luta armada. Cada uma destas tentativas resultou em mais massacres e mais deslocamentos. Em Uganda, no período entre o final da década de 1970 e a primeira metade dos anos 1980, o regime do presidente Milton Obote promoveu uma campanha contra as comunidades de refugiados tutsis. Esse processo fez com que, na segunda metade dos anos 80, uma grande quantidade de jovens tutsi, refugiados, se juntasse ao movimento rebelde armado de Yoweri Museveni (FLORENCIO, 2011, p. 9). Esse grupo de refugiados ajudou o Exército de Resistência Nacional de Yuweri Museveni a assumir o poder. Este, assumindo o cargo de presidente, levou a reivindicação dos tutsis refugiados ao governo de Ruanda. Habyarimana, porém, decidiu recusar o repatriamento dos refugiados, alegando que não podia acomodar um número maior de pessoas em seu território (DOYLE; SAMBANIS, 2006, p. 285-286).

Com a vitória de Museveni, estes jovens tutsis são colocados em postos influentes nas forças armadas ugandesas, e adquirem enorme experiência de guerrilha. Entre eles estão Fred Rwigyema e Paul Kagame. Contudo, a influência tutsi junto a Museveni e a posição social adquiridas por esses tutsis reacendem uma forte insatisfação dos outros grupos sociais ugandeses, o que leva o presidente a distanciar-se deles e a destituí-los de seus cargos (FLORENCIO, 2011, p. 9). No final da década de 1980, cerca de 480 mil ruandeses, 7% da população total e metade da população tutsi tinham se refugiado, principalmente em Burundi (280 mil), Uganda (80 mil), República Democrática do Congo (80 mil) e Tanzânia (30 mil)²⁰.

¹⁸Grupo composto basicamente por parentes da esposa de Habyarimana, os quais eram acusados de corrupção.

¹⁹Em 1979, no Quênia, um grupo de refugiados tutsi de 1959/1963 funda um movimento político denominado Ranu (*Rwandese Alliance for National Union*), cujos principais objetivos são divulgar internacionalmente a condição de refugiados das comunidades tutsi no exílio e de pressionar o governo ruandês para o retorno dos refugiados. Este movimento rapidamente adquire aderentes em todas as comunidades de exilados espalhadas pelos países limítrofes.

²⁰Quinze anos do genocídio em Ruanda . Os acontecimentos que levaram ao massacre dos tutsis. Disponível em: <http://www.pco.org.br/conoticias/ler_materia.php?mat=11949> Acesso em: 22/4/2012.

Após serem expulsos do exército do presidente Museveni, em 1989, esse grupo de ex-militares fundou um partido político, o RPF (*Rwandese Patriotic Front*), do qual faziam parte vários políticos da Ruanda, assim como jovens tutsis vítimas dos deslocamentos provocados pela violência em Ruanda ao longo dos anos, e até mesmo alguns hutus dissidentes do regime do MRND. A RPF criou ainda um braço armado chamado RPA (*Rwandese Patriotic Army*) (FLORÊNCIO, 2011, p. 9). Posteriormente a esse episódio, a RPA (*Rwandese Patriotic Army*) se reorganizou e assim conquistaram adeptos de vários países vizinhos. A RPA vinda de Uganda iniciou em 1º de outubro de 1990 um ataque contra Ruanda e conseguiu avançar por diversas regiões do país. No entanto, as forças rebeldes foram repelidas pelo exército ruandês, que recebeu apoio de tropas vindas do então Zaire, paraquedistas da França e “consultores” militares da Bélgica. A investida rebelde provocou a morte de milhares de hutus, além de mais deslocamentos internos (MOREIRA, s.d, p. 65-66). Apesar de derrotado, o RPA reorganizou-se no Uganda e continuou a lançar sucessivas ofensivas na fronteira entre Uganda e Ruanda. Entre 1990-1993, as incursões em território ruandês culminaram em uma guerra entre o governo dominado pelos hutus, do partido de Habyarimana, e da RPF dominada pelos tutsis. A guerra coincidiu com a crise política interna que se intensificava em Ruanda em virtude da pressão internacional para democratizar o país (DOYLE; SAMBANIS, 2006, p.286). Essa pressão externa era consequência direta da queda do Muro de Berlim, uma vez que as potências da Europa Ocidental e da América do Norte, que haviam vencido a Guerra Fria, passaram a exigir atos de democracia dos países africanos delas dependentes. Não é preciso dizer que Habyarimana era avesso aos apelos internacionais, contudo após um encontro com o presidente francês François Mitterrand, seu maior colaborador e apoio estrangeiro, Habyarimana anunciou em junho de 1990 que Ruanda teria um sistema político multipartidário (GOUREVITCH, 2000, p. 98).

É preciso ressaltar que Habyarimana nunca teve a intenção de dividir a administração política de Ruanda com os tutsis. Mesmo diante das pressões externas que sofria constantemente, ele habilmente orquestrou um falso ataque da RPF à capital ruandesa com a intenção de exagerar a ameaça rebelde ao governo do país que, até então, supostamente se mostrava disposto a negociar a paz. De fato a RPF fez uma incursão para Ruanda em 1º de outubro de 1990, mas não passou da região nordeste do país, que ficava quilômetros de distância da capital. Habyarimana alegou que cúmplices dos rebeldes estavam infiltrados no coração do país, dando a eles suporte para os ataques, e, dessa forma, o presidente ruandês pôde manipular como quis a situação. O ataque da RPF deu a ele a chance de agir contra o

pluralismo partidário que foi obrigado a instaurar. A partir desse momento, todos os tutsis passaram a ser considerados “cúmplices” da RPF, assim como os hutus que não apoiassem o governo central. Nesse momento, listas com nomes e endereços de tutsis de alto escalão começaram a ser organizadas e quase dez mil pessoas foram presas entre outubro e novembro de 1990 (GOUREVITCH, 2000, p. 99-100).

No início da década de 1990, as prévias do genocídio já se mostravam presentes, e suas bases começaram a ser consolidadas. Funcionários públicos de uma aldeia em Gisenyi anunciaram aos hutus que seu trabalho “obrigatório” naquele mês seria combater os inimigos tutsis. Os assassinatos foram iniciados prontamente e duraram três dias, apresentando um saldo de 350 tutsis mortos (GOUREVITCH, 2000, p.100). Alguns ruandeses dizem que esse episódio foi o início do genocídio. Ressalte-se um aspecto da maior relevância: esse mesmo grupo de hutus que iniciou os assassinatos aos tutsis, tinham antes convivido em paz com eles por um período de quinze anos.

Segundo Newbury (1995), é importante frisar que estes não eram incidentes de militância populista hutu simplesmente censuráveis. Uma comissão de inquérito internacional que visitou Ruanda em janeiro de 1993, encontrou indícios de que esses ataques foram realizados por esquadrões da morte dirigidos por serviços de segurança do escritório do presidente. A comissão também relatou casos de abusos de direitos humanos realizados pelo exército da RPF em áreas do norte de Ruanda. Havia, no entanto, menos informação disponível sobre os abusos da RPF que na sistemática atividade de esquadrões da morte relacionada com o regime de Habyarimana.

Após uma série de ataques, negociações entre as partes conflituosas levaram a um cessar-fogo em março de 1991. Em resposta à pressão internacional, foi determinada a criação de um governo transitório que contava com a participação de membros do exército rebelde, bem como a formação de um exército nacional composto também por combatentes da RPF. Habyarimana promoveu uma relativa democratização em seu governo e elaborou uma nova Constituição. Instaurou-se um governo de unidade nacional denominado “governo de transição democrático”, e houve também a formação de vários partidos políticos: o MDR (*Mouvement Démocratique Républicain*), o PSD (*Parti Social-Démocrate*), o PDC (*Parti Démocratique Chrétien*), o PL (*Parti Libéral*) e o CDR (*Coalition pour la Défense de la République*) (FLORÊNCIO, 2011, p. 8).

Enquanto isso, o exército de Ruanda (FAR) passou de cinco mil soldados para algo em torno de 50 mil. Do lado oposto, Paul Kagame voltou para Uganda, onde assumiu a liderança

do RPF e recrutou voluntários tutsis expulsos pelas Forças Armadas de Ruanda (FAR). Em 1992, o RPF possuía 12 mil combatentes e dois anos depois mais que dobrou esse contingente, passando a 25 mil soldados (DOYLE; SAMBANIS, 2006, p. 286-287).

Os hutus, porém, estavam cada vez mais organizados e passaram a importar e estocar enormes quantidades de armas, recrutando e treinando milícias jovens para a “defesa civil”. Enquanto isso uma milícia denominada *interahamwe*²¹ estava se articulando (AMARAL; FRUCTUOZO, 2010, p. 18). “Os exercícios paramilitares eram conduzidos como se fossem os mais recentes e quentes passos de dança” (GOUREVITCH, 2000, p. 102). O presidente e sua mulher frequentemente apareciam diante da *interahamwe* para demonstrar apoio e ser aclamados pela milícia. Enquanto isso, pequenos grupos se dividiam por bairros para incendiar casas dos tutsis e organizar listas com nomes, endereços e *status* social. Até então, tudo o que se tinha era uma atuação desregrada e sazonal da milícia. No entanto, em março de 1992 a *interahamwe* passou a encarar suas atuações como uma questão de “trabalho” e “autodefesa” desde que a rádio estatal de Ruanda anunciou o que chamaram de a “descoberta” de um plano tutsi para matar hutus. A notícia era falsa e caracterizou-se como mais uma forma de induzir a população hutu a se unir contra um inimigo comum. O plano funcionou e chacinas foram promovidas por toda a região do país.

Em 1992, Habyarimana passa a enfrentar o protesto da população civil e um motim das forças armadas. Consequentemente, é forçado a aceitar um governo de coalizão, atribuindo ao maior partido de oposição o cargo de primeiro-ministro. O governo ruandês continua recebendo o apoio da França ao mesmo tempo em que cessa o processo de paz afirmando que a trégua “nada mais é que um pedaço de papel” e alega desacordo entre os partidos. Mesmo com a quebra da trégua, Habyarimana continuou a receber dinheiro de outros países e armas vindas da França, do Egito e da África do Sul. Os assassinatos não cessaram e eram sempre precedidos de comícios de “conscientização”, nos quais líderes regionais, acompanhados por autoridades nacionais, descreviam os tutsis como demônios, dando ordem para matá-los, baseando essa proposta num compromisso de “trabalho” (GOUREVITCH, 2000, p. 113).

Entretanto, a crescente oposição ao governo e a forte pressão internacional pelo entendimento entre hutus e tutsis levou o governo ruandês a oferecer ao RPF uma abertura de paz, e os líderes do RPF e Ruanda concordaram em se reunir. As modalidades do processo

²¹*Interahamwe*: “aqueles que atacam juntos”. Sua origem vem das torcidas organizadas de futebol patrocinadas por líderes políticos do Movimento Revolucionário Nacional pelo Desenvolvimento (MRND) e da *akazu*.

foram trabalhadas em Paris, e um processo de paz mediado pela Tanzânia e pela Organização da Unidade Africana foi lançado no início de junho de 1992. A RPF declarou fim à luta armada, um cessar-fogo foi assinado, quebrado e reassinado, e a guerra finalmente terminou (DOYLE; SAMBANIS, 2006, p. 287). As negociações de paz entre o governo de Ruanda e a RPF culminaram com a assinatura do acordo de Arusha, na Tanzânia, em 4 de agosto de 1993. Essa iniciativa de pacificação foi enaltecida pela ONU que, para monitorar o cumprimento do acordo de paz, adotou a Resolução nº 872, estabelecendo a missão de paz em Ruanda, Unamir. Os termos do acordo, porém, contrariaram as alas mais radicais do MRND (MOREIRA, s.d, p. 66). Em 1993, foi finalmente reconhecido o direito dos refugiados regressarem ao país, mas os acordos foram rejeitados por facções hutus extremistas.

O acordo de Arusha, entre o governo ruandês e os membros do exército rebelde, tinha por objetivo garantir o direito de regresso dos exilados de Ruanda, a integração dos dois exércitos em conflito numa única força nacional e de defesa, e um amplo governo de transição, que seria composto por membros de todos os partidos políticos, incluindo membros da RPF. O acordo estabelecia que Habyarimana continuasse no cargo de presidente até que eleições fossem realizadas. Seu poder, contudo, seria apenas formal e uma força de paz das Nações Unidas auxiliaria em todo o processo (GOUREVITCH, 2000, p. 118).

Todavia, Habyarimana encarava o acordo de Arusha como uma nota de suicídio político, pois enquanto os Acordos de Arusha tranquilizavam os ânimos dos países ocidentais e da ONU, os líderes do Poder Hutu o acusaram de traição e encaravam a chegada das tropas da Unamir em Ruanda como uma prova de que a missão só estava ali para auxiliar a RPF a tomar o poder pela força. As concessões conferidas no acordo assinado em Arusha eram consideradas inéditas, pois possibilitariam a desmilitarização da região e proporcionariam um ambiente seguro para a população em geral e para os refugiados. Entretanto, a assinatura do acordo gerou forte descontentamento entre os extremistas hutus, o que serviu para agravar ainda mais a frágil situação no país.

Em decorrência da instabilidade política após a assinatura do acordo de paz, o fator desencadeador do genocídio deu-se em 6 de abril de 1994, quando o avião no qual estavam o presidente ruandês, Juvenal Habyarimana, e o presidente do Burundi, Cyprien Ntaryamira, foi derrubado enquanto sobrevoava a capital de Ruanda, Kigali. Assim que a notícia da morte do presidente Hutu foi anunciada na rádio, um toque de recolher foi decretado e milícias hutus e soldados do governo formaram barreiras por todas as estradas, e logo foi declarada a guerra contra a etnia tutsi (PORSANI, 2007, p. 35-36).

2.1 O GENOCÍDIO

“Habyarimana vai morrer em março”. A notícia do jornal *Kangura*²², publicada em março de 1994, mostra que os fatos que se seguiram não podem ser considerados eventos naturais, mas sim um processo já orquestrado anteriormente.

Figura 1 - Ingratidão Tutsi



Figura 1.1 Ingratidão Tutsi “Habyarimana morrerá em março de 1994” (*Kangura*, Dezembro 1993, n. 53, p. 3)
Kagame: *Vamos para Kigali*
Habyarimana: *Fiz de tudo para contentar os Tutsis Kagame: E quem pediu para você fazer?*

Fonte: Caderno CRH, Salvador, v. 24, n. 61, p. 63-79, Jan./Abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24n61/05.pdf>> Acesso em 11/6/2012.

O artigo mencionava que o presidente ruandês não seria morto por tutsis, mas sim por um hutu vendido. Acusava-o de traição e cumplicidade com a RPF. A publicação profética iniciava da seguinte forma: “Nada acontece sem que tenhamos previsto”. E assim terminava: “Ninguém preza mais a vida de Habyarimana que ele próprio. O importante é contar-lhe como será assassinado” (GOUREVITCH, 2006, p. 117).

Os assassinatos começaram apenas uma hora após a queda do avião do presidente Habyarimana, o que confirma a análise de Gourevitch acima mencionada, e mais uma vez deixa evidente: o extermínio dos tutsis já estava programado havia muito tempo. Especialistas estimam que tenham sido assassinadas entre 800 mil e um milhão de pessoas no conflito (OVER, 1999, p. 132). Observou-se, num espaço de tempo de 100 dias, a execução sumária de cerca de oito mil tutsis diariamente sem que nada fosse feito, um evidente desrespeito à Convenção de Prevenção do Genocídio de 1948 (POWER, 2004, p. 569).

²²O jornal *Kangura*, que significa “Faça Despertar”, começou a circular em Ruanda em 1990, financiado pela esposa do presidente Habyarimana, madame Agathe Habyarimana, e tinha como objetivo fazer frente a outro jornal chamado *Kanguka* (“Desperte”), forte crítico das ações da administração do governo ruandês.

Ao longo desse processo, foram decisivos os cartões de identificação pessoais estabelecidos nos tempos coloniais, pois assim os hutus conseguiram identificar os tutsis com maior facilidade. Entre 9 e 11 de abril, cerca de 3.300 estrangeiros, entre eles norte-americanos, franceses, italianos e belgas, foram retirados do país imediatamente à eclosão do conflito (CASAS, 2010, p. 5).

Aproximadamente 75% dos tutsis de Ruanda haviam sido mortos já no início de maio. Na média nacional, os tutsis chegavam a pouco menos de 15% da população de Ruanda, mas na província de Kibuye a relação entre hutu e tutsi era mais ou menos metade para cada grupo. Em 6 de abril de 1994, cerca de 250 mil tutsis viviam em Kibuye, um mês depois mais de 200 mil deles haviam sido mortos. Em muitas aldeias da região, nenhum tutsi sobreviveu. O genocídio só foi interrompido quando a RPF entrou no país. Enquanto o exército rebelde avançava por Ruanda, aproximadamente dois milhões de hutus fugiam para o exílio sob as ordens dos mesmos líderes que os incentivavam a matar os tutsis (GOUREVITCH, 2006, p. 26-36).

Para muitos sobreviventes do massacre, o país foi abandonado à própria sorte, e era perceptível mesmo para os hutus que cometeram os assassinatos: o mundo não se importava com Ruanda. “Todos os grandes personagens viraram as costas para nossos massacres. Os boinas-azuis, os belgas, os diretores brancos, os presidentes negros, as pessoas humanitárias e os cinegrafistas internacionais, os bispos e os padres, e finalmente até Deus”, declarou Élie Mizingue, ex-militar hutu preso que confessou o assassinato de uma assistente social (HATZFELD, 2005, p. 164-165).

Não podíamos prever a duração de um programa tão longo. O tempo mostrava-se condescendente, queria simplesmente que não nos preocupássemos mais com Deus. Portanto, obedecíamos e continuávamos a matar, até alcançar o último. Ainda que o trabalho durasse, por causa das pilhagens e das ressacas de bebida, não duvidávamos, pois ninguém podia interromper o trabalho [...] (HATZFELD, 2005, p. 164-165).

Nas palavras de Jean-Baptiste, um hutu que cometeu diversos assassinatos, fica evidente a constatação de que os hutus matariam sem cessar e não estavam preocupados em intervenções de tipo algum. Em 10 de abril de 1994, quatro dias após o início do massacre, o ministro das Relações Exteriores da Bélgica, Willi Claes, fez um pedido ao Conselho de Segurança da ONU para modificar o mandato da Unamir, permitindo a seus soldados intervirem no conflito, mas o pedido foi veementemente negado (PRUNIER, 2005, p. 234). O mandato e os equipamentos da Unamir impossibilitaram o envolvimento das tropas para deter os assassinatos em Kigali e no restante do país. Entretanto, não foi apenas esse fato que

permitiu a continuação sem trégua das mortes. As decisões da ONU e dos Estados Unidos também colaboraram para que o conflito não tivesse nenhum tipo de interrupção.

2.2 AS INICIATIVAS DA ONU

Koffi Annan soube três meses antes dos preparativos para a chacina que seguiria em Ruanda, segundo Fernando Sousa, jornalista do periódico *Do Público*. Annan obteve a informação por meio de seu assistente adjunto Iqbal Riza, que recebeu um fax datado de 11 de janeiro de 1994 do chefe da Missão de Assistência das Nações Unidas para o Ruanda (Unamir), o general Romeo Dallaire, que informava estar em curso a organização de um planejamento sumário dos tutsis. Sousa (1998) sublinha: “Um dos elementos integrantes do moderno conceito de genocídio²³ é exatamente o seu planejamento”. De acordo com o que apresentamos no capítulo anterior podemos dizer que Sousa está correto, posto que todos os acontecimentos em Ruanda desde a independência do país provam: a eliminação dos tutsis diversas vezes pautou os objetivos do governo central, e com maior empenho nos últimos quatro anos antes da ocorrência do genocídio.

O general Dallaire, com base nos últimos eventos em Ruanda e logo após a morte do presidente Habyarimana, percebeu que a situação poderia se deteriorar rapidamente e sugeriu a seus superiores, no escritório da ONU em Nova York, o desarmamento imediato das milícias extremistas hutus pelos capacetes-azuis. A resposta dada ao general Dallaire por Iqbal Riza: “Desarmar os milicianos nem pensar, pois a missão da ONU não tem mandato para isso; informe somente a embaixada dos Estados Unidos, da França e da Bélgica, e avise o presidente Habyarimana e pergunte-lhe sua opinião” (SOUSA, 1998, s.p).

Novamente, Dallaire enviou outro fax. Deu-lhe o título de “urgentíssimo” e o enviou para a ONU com a epígrafe em francês: *Peux ce que veux Allons’y* (“Quem quer, consegue, Vamos”). O documento informava à ONU a intenção de Dallaire de invadir de surpresa um esconderijo de armas e fazia a solicitação de proteção ao seu informante. A resposta de Nova York: “Não vamos”. Na época, era Kofi Annan o chefe das operações de paz. O assessor de

²³ O conceito moderno de genocídio foi estabelecido pela Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. Com a conclusão e a assinatura realizada em Nova York (EUA), em nove de dezembro de 1948, e entrou em vigor em 12 de janeiro de 1951. A Assembleia Geral das Nações Unidas, mediante a Resolução nº 96 (I), de 11 de janeiro de 1956, declarou ser o genocídio crime contra o Direito Internacional, contrário ao espírito e aos fins das Nações Unidas e, portanto, condenável pelo mundo civilizado. O Artigo II da Convenção determina que genocídio refere-se a qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, quais sejam: a) assassinato de membros do grupo; b) dano grave à integridade física ou mental de membro do grupo; c) submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; d) medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) transferência de menores de um grupo para outro.

Annan, Iqbal Riza, respondeu a Dallaire no mesmo dia, rejeitando a operação sugerida e a proteção ao informante alegando que as duas solicitações estavam “fora da alçada da Unamir”. Iqbal Riza igualmente informou a Dallaire que não importava o fato de o informante ter deixado claro que os planos para exterminar tutsis e assassinar belgas se originaram da corte de Habyarimana, uma vez que conforme o mandato as violações do tratado de paz deveriam ser relatadas ao presidente. E Nova York aconselhou Dallaire: “O senhor deve presumir que ele (Habyarimana) não está ciente dessas atividades e insistir para que o mesmo precisa atentar imediatamente para a situação” (GOUREVITCH, 2006, p. 125-126).

O mais alarmante, ainda, é que, muito antes de o fax da Unamir chegar ao conhecimento da ONU, o desastre já tinha sido anunciado. Várias organizações não-governamentais e especialistas da Comissão dos Direitos Humanos avisaram Genebra e Nova Iorque sobre os “sinistros” planos dos hutus. No entanto, os documentos, relatórios e depoimentos foram carimbados de “confidencial” e a sua discussão sucessivamente adiada. Essa determinação de protelar uma busca pela solução aos problemas em Ruanda foi relatado em setembro de 1995 pelo *Moniteur Droits de l’Homme* (Genebra, números 25 e 26) (SOUSA, 1998).

Ademais, em agosto de 1992, a Subcomissão dos Direitos Humanos decidiu transmitir um dossiê sobre Ruanda, relatando diversas atrocidades. Algumas organizações não-governamentais, incentivadas pela Lei Internacional dos Direitos Humanos, foram levadas a iniciar uma investigação no local e apresentar as suas conclusões à Comissão, o que foi feito em março de 1993, treze meses antes da tragédia. O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial da ONU determinou o reexame desses relatórios sobre o Burundi e o Ruanda, e o relator especial da organização para as Execuções Arbitrárias, Bacre Waly Ndiaye, seguiu para os Grandes Lagos, de onde regressou com informações alarmantes, todas relativas às prisões arbitrárias, às execuções sumárias e aos desaparecimentos, sinais anunciadores de um genocídio. No documento, o perito apontava a ação do Exército regular ruandês, de milicianos armados e da própria Guarda Presidencial, todos suspeitos de envolvimento no projeto de execução dos tutsis e hutus moderados. Bacre Waly Ndiaye sugeriu como medida urgente adotar a criação de um mecanismo para a proteção das populações civis indefesas, com o apoio das organizações ruandesas comprometidas na defesa dos direitos humanos e uma campanha nacional de reconciliação. Ndiaye chegou mesmo a usar a expressão “genocídio” para explicar o que acontecia em Ruanda.

O cenário acima descrito mostra que durante o tempo de efetivação do genocídio, em 1994, a longa lista de omissões e adiamentos da Comissão em protelar a análise do assunto, levou os extremistas hutus em Kigali a interpretá-la como uma carta branca para o massacre, já que o acordo de Arusha não tinha conseguido alcançar o objetivo de promover a paz entre governo e oposição. No final de abril de 1994, o Conselho decidiu emitir uma resolução sobre a crise em Ruanda, não considerando a situação como genocídio. Enquanto isso, milhares de ruandeses, hutus, principalmente, se refugiaram em países vizinhos, como a Tanzânia, o Zaire e Burundi. Em apenas um dia, 250.000 pessoas fugiram – o maior êxodo documentado pelo Alto Comissariado da ONU para os refugiados (ACNUR) (CASAS, 2010, p. 6).

Outro sinal do desinteresse da ONU por Ruanda ocorreu em maio de 1994. Quando o extermínio dos tutsis estava no auge, Kofi Annan declarou, numa audiência no Senado, em Washington:

“As forças de paz da ONU têm o direito de se defender, e essa definição de autodefesa inclui ação militar preventiva para a remoção dos elementos armados que estiverem impedindo a realização do trabalho das Nações Unidas. Apesar disso nossos comandantes nos campos de conflito, seja na Somália, seja na Bósnia, têm sido muito reticentes quanto ao uso da força”. Mas Annan em nenhum momento citou Ruanda (GOUREVITCH, 2006, p. 126).

Em 17 de Maio, uma resolução da ONU considerou terem sido cometidos “atos de genocídio” e autorizou o envio de 5.500 soldados para Ruanda, no entanto eles só chegariam à região após a RPF já ter conseguido barrar os assassinatos. Em junho de 1994, a RPF toma Gitarama e obriga o governo do Poder Hutu a fugir para Gisenyi. Dois dias depois, esta região também foi tomada. A França apresenta ao Conselho de Segurança da ONU uma proposta de intervenção humanitária, enviando tropas. A intervenção da França, conhecida como *Operação Turquesa*, prolongou por mais um mês o conflito, pois acabou criando uma zona de proteção para as milícias hutu. No mês seguinte Paul Kagame (atual presidente de Ruanda), no comando da RPF, e o comandante das forças francesas chegaram a um acordo de não-agressão. Kagame declara cessar-fogo e anuncia o novo “Governo de Unidade Nacional” (SILVA, 2003, p. 155; FARIAS, 2008, p. 1). Em novembro de 1994, o Conselho de Segurança adotou a Resolução das Nações Unidas nº955 sobre a instauração de um Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR). A ONU iniciou o processo de retorno a um milhão e meio de hutus para Ruanda, entre janeiro e agosto de 1995. Esse contingente de hutus fugiu de Ruanda após a tomada de Kigali pelas forças da RPF que tentavam impedir a continuação do massacre dos tutsis (CASAS, 2010, p. 6).

Kofi Annan disse que muitas vezes censurou os relatórios do general Dallaire ao Conselho, porque sabia que certas exigências ou pedidos de mais tropas nunca seriam atendidos. Annan defendeu-se assim argumentando: “A culpa foi da comunidade internacional que não agiu a tempo”. Annan deixa claro que houve falta de vontade das potências em agir contra os massacres, apesar de saberem o que estava acontecendo.

O mais irônico em todo o processo relativo à intervenção da ONU no genocídio de Ruanda foi apontado por Gourevitch quando, em visita ao país depois de dois anos do massacre dos tutsis, ele notou que não havia quase nenhum cachorro na maior parte das regiões. Descobriu que, assim que as mortes cessaram, os capacetes-azuis começaram a matar os cachorros, pois eles estavam devorando os cadáveres, e a ONU considerava isso um problema de saúde pública. Nota-se que o genocídio dos tutsis foi amplamente tolerado tanto pela ONU como pelas potências. Contudo, a ação instigativa dos cães de se alimentarem dos cadáveres dos tutsis expostos nas ruas foi imediatamente tomada como uma situação de perigo à saúde da população, a qual requeria ação imediata dos soldados da Unamir. Dessa forma, pela primeira vez os capacetes-azuis usaram suas armas para exterminar os cachorros... A ironia da situação está exatamente na postura de não proteger os tutsis enquanto estavam vivos, mas, posteriormente, proteger seus cadáveres.

2.3 AS INICIATIVAS DA FRANÇA

Em dezembro de 1990, o mesmo mês em que o jornal *Kangura* publicou “Os Dez Mandamentos Hutus”, o presidente da França, François Mitterrand, foi saudado pelo mesmo periódico com um retrato de página inteira. Eis a legenda impressa: “O amigo se conhece na hora do aperto”. A notícia fazia referência à ajuda militar que a França forneceu ao governo ruandês, quando centenas de paraquedistas franceses impediram a RPF de avançar além das primeiras posições conquistadas no nordeste de Ruanda. Vale a ressalva de que um acordo militar assinado entre França e Ruanda em 1975 proibia expressamente o envolvimento de tropas francesas em combates, treinamento militar ou operações policiais no território ruandês. No começo de 1990, porém, oficiais e tropas francesas serviram como auxiliares dos ruandeses, dirigindo todas as operações, desde o controle do tráfego aéreo até o interrogatório de prisioneiros da RPF, passando pelo combate na linha de frente. Em janeiro de 1991, paraquedistas franceses ainda ajudaram o governo de Habyarimana a expulsar a RPF da cidade Ruhengeri, base natal do presidente. Em menos de 24 horas o exército rebelde tinha sido expulso (GOUREVITCH, 2000, p. 106-107).

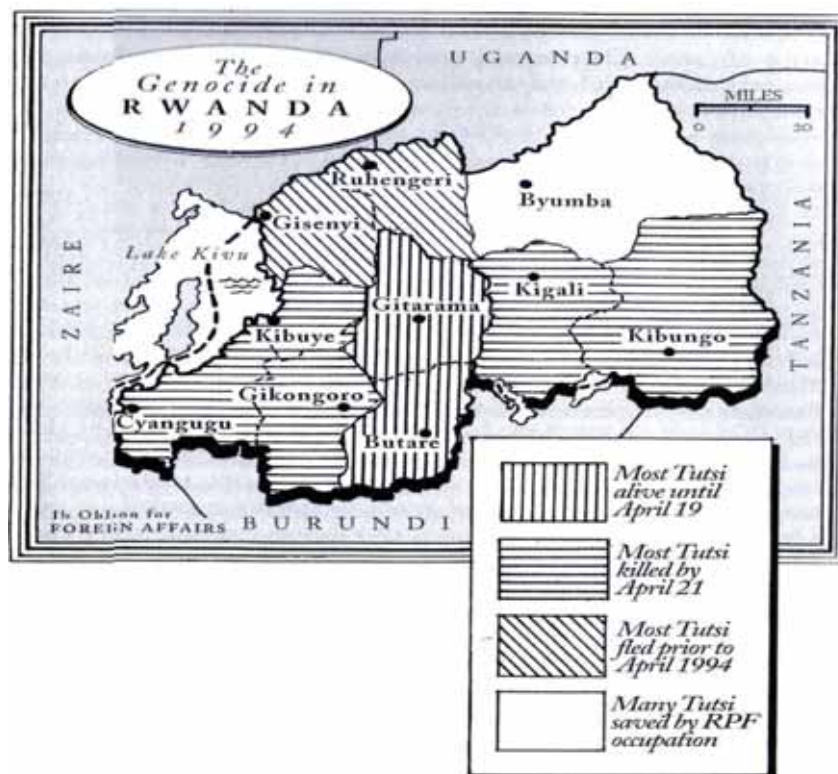
Alguns meses depois, quando o embaixador dos Estados Unidos em Ruanda sugeriu ao governo de Habyarimana abolir as carteiras de identidade étnica, o embaixador francês opôs-se à iniciativa. Essa postura podia ser vista como uma fobia que a França tinha de uma ameaça anglo-saxônica, já que Paris via a África francófona como “chez nous”, ou seja, uma extensão virtual da pátria, e o fato de a RPF ter sido criada com base na anglófona Uganda inspirou certos receios (GOUREVITCH, 2000, p. 106-108). Quando o massacre começou, aviões trazendo carregamentos de armas da França não paravam de chegar, e o governo ruandês ainda importou facões da China em quantidade que ultrapassava em muito a necessidade para uso na agricultura. Ruanda havia se transformado no terceiro país africano que mais importava armas. Entre janeiro de 1993 e março de 1994, em consequência do financiamento francês, o país conseguiu da China mais de 580 mil *machetes* a preço de liquidação²⁴.

A dinâmica para executar as mortes era algo que ia além do simples desejo de exterminar a etnia rival. Assim como era “fácil” para os hutus assassinar os tutsis, o gerente do Hotel Ruandes Milles Collines, Paul Rusesabagina descobriu também que alguns telefonemas poderiam impedir as mortes, e um desses telefonemas foi feito à França. Quando em meados de maio, após uma fracassada operação da Unamir para retirar 62 refugiados tutsis do hotel e levá-los ao aeroporto, depois de conseguirem asilo na Bélgica, a operação foi interceptada por membros da *interahamwe* e os refugiados foram obrigados a descer dos caminhões e, diante dos soldados da UNAMIR, foram espancados e golpeados com coronhadas de fuzil. Dias depois, Paul, o gerente do hotel onde estavam escondidos centenas de tutsis, recebeu uma informação de um oficial do exército do governo ruandês: todos os tutsis ali escondidos seriam mortos. Sabendo que não podia contar com a ajuda da UNAMIR, o gerente do Milles Collines ligou para o diretor-geral do Ministério das Relações Exteriores da França em Paris e o informou do que estava prestes a acontecer. Pouco tempo depois ficou claro que a França poderia ajudar a cessar o massacre, pois o telefonema de Paul levou um general do alto comando das Forças Armadas de Ruanda, juntamente com o general da Força de Paz da ONU, a garantir que o hotel não seria invadido. Aparentemente, assim como Clinton declarou, o que faltou de fato foi vontade política para ajudar Ruanda. Como se pode notar, não somente dos Estados Unidos, mas igualmente da França, país que sempre foi um parceiro muito próximo do governo ruandês (GOUREVITCH, 2000, p.108).

²⁴ Quinze anos do Genocídio em Ruanda. Os acontecimentos que levaram às mortes dos tutsis. Disponível em: <http://www.pco.org.br/conoticia/ler_materia.php?mat=11949> Acesso em: 13/4/2012.

Assim, a França, menos indicada por todas as suspeitas de cumplicidade com o governo genocida de Ruanda, tomou a iniciativa para a intervenção. Em junho, finalmente, Ruanda efetivamente recebeu ajuda internacional através da *Opération Turquoise* (Operação Turquesa), mas sua atuação pareceu mais estar destinada à proteção dos hutus, em êxodo devido às investidas da RPF, do que à proteção dos tutsis. E os Estados Unidos? Permaneceram “de braços cruzados”, como diria o atual presidente de Ruanda, Paul Kagame (LIMA, 2008, p. 79).

Mapa 4 - Demonstrativo dos números de morte dos Tutsis por região.



Fonte: KUPERMAN, Alan J. American Foreign Policy – cases and choices. Foreign Affairs, 2003, p. 80.

Observando os dados do mapa acima, que ilustra as regiões mais afetadas pelos assassinatos, cabe analisar a postura da ONU — mas principalmente dos Estados Unidos — acerca do comprometimento com os processos de manutenção de paz a fim de impedir crises como a ocorrida em Ruanda, em 1994. Sendo assim, no próximo capítulo nos remetemos ao fim da Guerra Fria, quando da queda do muro de Berlim um novo cenário internacional se constituiu e nele destacaram-se os Estados Unidos como ator principal, país virtualmente mais potente e capaz de impedir eventos como o de Ruanda.

A trágica experiência dos anos 1990 resultou na criação de tribunais para lidar com os crimes de genocídio em diversos países. Power (2004) analisa o andamento das investigações, ressaltando o retorno do interesse pelo trabalho do pioneiro Raphael Lemkin e o destaque obtido pelo Tribunal de Haia. Contudo, os tribunais ainda estão longe de serem consolidados. Em muitos casos, enfrentam problemas de infraestrutura, pouca transparência democrática, dificuldades de comunicação com os países que supostamente protegem, e assim por diante. A autora observa, por exemplo, a resistência de países como Estados Unidos e China em aderir ao recém-criado Tribunal Penal Internacional, cuja atuação poderia ser um freio, ou ao menos um sinal de alerta, avisando a possíveis genocidas que seus atos seriam julgados pela comunidade internacional.

Infelizmente, no início do século XXI permanecem as mesmas tendências assustadoras do conflito étnico e do genocídio, como se evidencia em Darfur, no Sudão — um crime que ocorre longe dos olhos ocidentais, então mais voltados às crises do Oriente Médio. Como afirma Power, cada ato de agressão não punido é um incentivo a futuros criminosos. O próprio Hitler, ao planejar o Holocausto, perguntou a seus generais: “Quem hoje em dia fala dos armênios?” (SANTORO, 2005, p.9).

3 - O FIM DA GUERRA FRIA: UM NOVO CENÁRIO MUNDIAL

No capítulo anterior, nos debruçamos sobre a dinâmica que envolveu todo o genocídio de Ruanda. Diante dos avisos sobre a grave crise na região e o risco iminente de um genocídio como o que de fato aconteceu, quais foram os motivos que levaram os Estados Unidos, a maior potência econômica e bélica do mundo, a decidir pela não-intervenção no conflito, permitindo que cerca de um milhão de ruandeses fossem assassinados em um período de três meses? Anteriormente foi apresentado como as questões referentes à partilha da África interferiram na dinâmica da população local, e, mais especificamente, na relação entre hutus e tutsis. É conhecido que a rivalidade incentivada pelos europeus acendeu o conflito, como também a possibilidade de o conflito ter sido evitado por meio da intervenção de potências internacionais. Quais foram, portanto, as questões econômicas, políticas e ideológicas que influenciaram as decisões do governo Clinton? Para se realizar tal análise, é necessário retroceder um pouco no tempo e mostrar a postura dos Estados Unidos diante de conflitos e quais os argumentos utilizados em defesa da não-intervenção.

Flavio R. Oliveira (2009) aponta que o colapso da União Soviética provocou reorientações políticas nos Estados Unidos e que, logo no início da década de 1990, documentos oficiais foram elaborados pela Casa Branca, explanando sobre uma mudança no planejamento estratégico norte-americano. Os documentos representavam que todo o aparato criado para um enfrentamento de uma ameaça global passava, a partir daquele momento, a considerar o que se convencionou chamar de *ameaças regionais*. Tais ameaças estariam em grande parte instaladas em países subdesenvolvidos, como o Iraque, o Irã e a Coreia do Norte, os chamados *rogue states* e os Estados *falidos*, como a Somália e a Libéria (OLIVEIRA, 2009, p. 17-20).

Mas é preciso expor as concepções de ameaças e de estratégias dos Estados Unidos anterior ao fim da Guerra Fria, para que se entenda a reorientação ocorrida no início da década de 1990. Portanto, até o advento dos Estados Unidos como superpotência do século XX, a concepção de segurança norte-americana estava centrada inicialmente na questão da “Segurança Nacional”, isso significava que do ponto de vista da “preservação dos Estados Unidos como nação livre”, era a preservação de seus valores e instituições fundamentais que importavam. Nesse sentido, vale a ressalva de que os termos-chave dessa definição variam no tempo, já que as instituições e valores norte-americanos passaram por mudanças políticas e

sociais. Só para ilustrar rapidamente, no período logo após a independência, a utilização dos escravos negros era um ponto-chave para o andamento da nova república americana (OLIVEIRA, 2009, p. 27-28). No governo do presidente Washington, dois fatores eram basilares para a segurança dos Estados Unidos: a) a questão da segurança das fronteiras, pois havia a presença das maiores potências cercando os Estados Unidos, como os ingleses no Canadá, a França no sul e a Espanha com pontos de presença que iam desde a América do Norte até a América do Sul; b) a unidade das ex-colônias que compunham a nova nação era o ponto essencial da preocupação com a Segurança Nacional, pois a unidade política permitia a manutenção da independência e da liberdade de ação diante dos demais países (MAY, 1992, p. 96 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 28-29). Esse panorama começa a mudar a partir de 1820, quando os ingleses aceitam a situação política dos Estados Unidos e assim descaracteriza-se como uma ameaça.

O cenário do pós-Guerra Fria traz aos Estados Unidos uma nova concepção para lidar com ameaças, que agora não se concentram mais na guerra nuclear e, sim, em questões como o terrorismo, conflitos nacionais com motivações étnicas, religiosas ou por disputas de poder. Desse modo, todo o aparato antes criado para enfrentar a ex-União Soviética será a partir desse momento utilizado na Guerra do Golfo (1991), que foi a primeira grande vitória dos Estados Unidos depois do fracasso na Guerra do Vietnã — e passa a imperar a Estratégia de Defesa Regional (RDS — *Regional Defense Strategy*) (BOWEN; DUNN, 1996, p. 41-42). Essa estratégia configura-se pelo fato de que o maior perigo para os interesses dos Estados Unidos está concentrado nos conflitos regionais e ocorre em paralelo com a Guerra Irã-Iraque (1980-1988). Conforme aponta Oliveira (2009), o conflito mencionado alertou os estrategistas do Pentágono sobre o potencial negativo que as guerras nos países subdesenvolvidos poderiam oferecer aos interesses norte-americanos (OLIVEIRA, 2009, p. 121).

O presidente Bush declarou após a invasão no Kuwait, em 1990, que uma alteração estava ocorrendo na estratégia de defesa dos Estados Unidos. A partir daquele momento, a atuação em prol da manutenção dos interesses norte-americanos estava voltada para as ameaças de origem não soviéticas, ou seja, ameaças reais ou percebidas, de origem regional (BOWEN; DUNN, 1996, p. 42).

Mais uma vez a concepção de segurança nacional se altera, assim como tinha se alterado anteriormente no período após a independência dos Estados Unidos. Agora, o padrão seria: a) a sobrevivência dos Estados Unidos como uma nação independente e livre, com

instituições e valores reforçados e com segurança garantida à sua população; b) uma economia forte que permitisse a redistribuição de oportunidades no âmbito individual e com possibilidades de gerar recursos necessários ao cumprimento de compromissos internos e externos, e, desse modo, as instituições democráticas pudessem se desenvolver (OLIVEIRA, 2009, p. 123-124). É preciso salientar que o ex-presidente norte-americano George Bush (1989-1993) declarou que o Pós-1991 constituiria uma “Nova Ordem Mundial”, isto é, um novo cenário internacional se apresentava em substituição ao anterior. Em suas palavras:

Podemos ver um Novo Mundo que começa a surgir. Um mundo no qual há a real possibilidade de uma nova ordem mundial [...] no qual os princípios da justiça e da retidão [...] protejam os fracos dos fortes. Um mundo no qual as Nações Unidas, libertas do impasse da guerra fria, possam realizar a visão histórica de seus fundadores. Um mundo no qual a liberdade e o respeito à humanidade encontrem um lar entre as nações. [...] Nem a nova ordem mundial pode garantir uma era de paz perpétua. Mas a paz duradoura tem de ser a nossa missão (MANN, 2006, p. 9).

Essa definição de nova ordem mundial significava que as preocupações do período da Guerra Fria, como a disputa bipolar e o terror nuclear não estavam mais no centro das preocupações das principais potências. Nessa nova agenda então criada, também entraram questões relacionadas ao meio ambiente, aos direitos humanos, ao combate ao tráfico de drogas e de armamentos (LIMA, 2008, p. 21). George Bush (1989-1993) apresentou uma visão de “paz duradoura”, uma vez que esse era o objetivo que os líderes norte-americanos deveriam alcançar. Esse projeto, porém, precisaria do auxílio das Nações Unidas e dos países aliados. Segundo Michael Mann (2006), George Bush apresentou uma visão otimista e aparentemente multilateral dessa nova ordem que envolvia o mundo (MANN, 2006, p. 10).

Nesse contexto do Pós-1991, destacou-se a configuração de um cenário internacional mais complexo que o anterior. Um sistema multipolar se apresentava, no qual se deu a permanência de antigos conflitos — territórios de zonas de influência, o embate nuclear e a disputa capitalismo *versus* socialismo — e o desenvolvimento de novos, anteriormente citados como formadores da nova agenda. De tal modo que nas relações internacionais começou a existir uma preocupação com aspectos morais, como a proteção dos direitos humanos e a garantia do bem-estar da população mundial.

3.1 MUDANÇAS NO ÂMBITO DOS DIREITOS HUMANOS

No que tange aos direitos humanos, em 1993 a ONU promoveu um encontro internacional em Viena para tratar da questão no âmbito das relações interestatais. Nessa vertente, os Estados passariam não mais a negligenciar assuntos relacionados aos direitos

humanos, ao mesmo tempo que tornariam mais expostos e dinâmicos os processos de tomada de decisão em política externa que contivessem demandas éticas (LIMA, 2008, p.23 *apud* MARTINS, 2001, p. 6). Entende-se por isso que as grandes potências, assim como a ONU, estariam daí por diante dispostas a empenharem-se no combate a violações de direitos humanos. No entanto, o encontro de Viena (assim como outros tratados internacionais) teve caráter de instrução, não havendo, assim, mecanismos que forçassem as potências a agir conforme as regras inscritas nos documentos assinados. Vejamos um aspecto de denúncia feito por um médico engajado no setor de ação humanitária, desde 1977, o qual estava presente em Ruanda durante o genocídio:

No mesmo ano de 1994, Rony Brauman, um dos fundadores e ex-presidente de *Medécins Sans Frontière* (Médicos sem Fronteira), organização humanitária que recebeu o prêmio Nobel da Paz em 1999, publicou “Diante do Mal, Ruanda: um genocídio ao vivo”. Desde os primeiros dias do conflito, as organizações humanitárias, presentes no território ruandês, alertaram as autoridades a respeito do massacre. A mídia transmitia, diariamente, imagens terríveis da violência da exterminação, sem que os dirigentes mundiais reagissem (FANTINI, 4/6/2009).

Vale ainda mencionar que o encontro em Viena deu-se apenas um ano antes do genocídio em Ruanda. Apesar das declarações de comprometimento das questões em defesa dos direitos humanos, nada foi feito para impedir o genocídio ruandês. Nesse sentido, o sentimento de indignação por parte de grupos ou coletivos de alguns países foi expresso mediante algumas denúncias na imprensa ou por organizações não-governamentais, a exemplo dessa que mencionamos acima, de um representante da instituição Médico Sem Fronteiras.

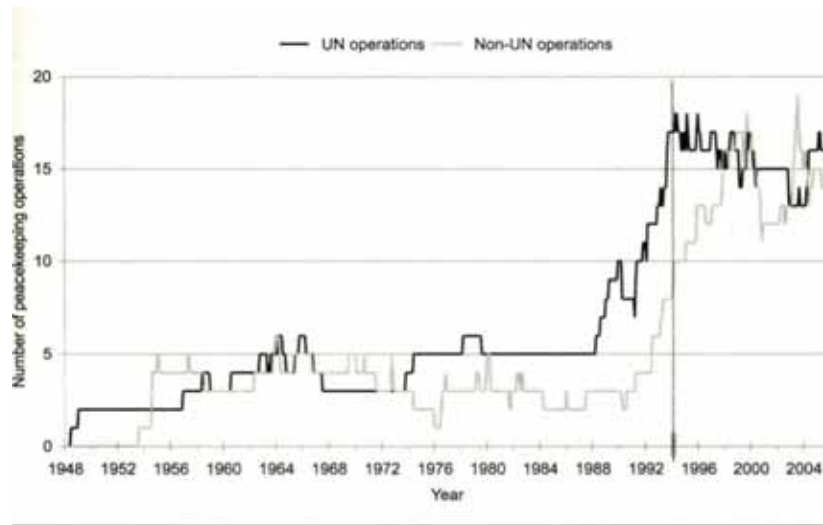
Bárbara Lima (2008) indica a postura extremamente relevante e necessária dos Estados Unidos diante de certos conflitos, uma vez que ocupa um papel de potência mundial e, portanto, sua atuação é decisiva quando se trata de intervir em crises como a de Ruanda, onde seu desempenho, dentro e fora da Organização das Nações Unidas, poderia mudar o rumo de conflitos e, conseqüentemente, salvaguardar muitas vidas (LIMA, 2008, p. 15).

Ainda de acordo com Lima (2008), os Estados Unidos passaram por uma grande transformação. Se antes ocupava o papel de um importante protagonista no cenário da Guerra Fria, posteriormente veio a ser a superpotência da “unimultipolaridade”, pois essa nação começou a ocupar espaços vazios deixados pela União Soviética na assim chamada “nova ordem mundial”, o que acarretou vertiginosa mudança de sua posição no cenário internacional. Essa transição foi iniciada no período entre 1989-1992, no então governo de

George Bush, tendo assumido formas mais precisas nos dois mandatos exercidos pelo presidente Bill Clinton, entre os anos de 1993-2000 (LIMA, 2008, p. 15; OLIVEIRA, 2009, p. 18). Esse contexto interferiu diretamente nas decisões da ONU quanto à política para as intervenções.

Desde o fim da Guerra Fria, e com a agenda ética em voga, houve uma explosão de missões de paz. A ONU tornou-se mais um lugar onde as potências poderiam se reunir e tomar decisões. Sem dúvida, a Guerra do Golfo foi um exemplo no qual as cinco grandes potências do Conselho de Segurança (CS) se reuniram e aprovaram uma série de resoluções que antecederam tal guerra, mas também sobre as operações de manutenção da paz na Namíbia e depois no Camboja. Essa foi uma ação determinada em consenso no Conselho de Segurança para resolver alguns dos conflitos remanescentes da Guerra Fria. As operações de manutenção da paz — apesar de não serem um instrumento perfeito — tornaram-se um instrumento popular, já que se mostraram eficazes, como no caso da Namíbia e do Camboja, recursos então expandidos para os Bálcãs, a Somália e Ruanda em 1993 e 1994, respectivamente.

Esse cenário apresenta os Estados Unidos de maneira mais ativa no que tange à questão de missões de manutenção da paz e intervenções militares. Michael Mann (2006) assinala que durante décadas os Estados Unidos usaram a sua máquina militar livremente pelo mundo todo. Isso ocorreu muito como resultado do desmoronamento da União Soviética, que levou a luz o seu poderio militar, ocasionando intervenções no Panamá, na Guerra do Golfo, na Somália, no Haiti, na Bósnia e no Kosovo. Enquanto os Estados Unidos mostravam-se mais dispostos a intervir, a Europa voltou-se a questões internas e reduziu seus gastos militares. O mesmo ocorreu com a ONU, que também diminuiu as intervenções.

Gráfico 1- Tendências em Operações de Paz, 1948 a 2005

Fonte: Peace Operations – Trends, Progress, and Prospects, 2008, p. 11.

3.2 PROPAGAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ

Nesse cenário é relevante entender a dinâmica quanto à quantidade de intervenções promovidas pela ONU. Segundo aponta Birger Held (2008), ao longo da história tem existido uma divisão uniforme de trabalho entre os atores da ONU e as coligações de países²⁵ da organização nas áreas de prevenção e gestão de conflitos. A partir de 1948 até 2005, essas coligações de países iniciaram sessenta e oito operações, e as Nações Unidas em torno de sessenta operações. Dessas operações realizadas pelas coligações de países das Nações Unidas, vinte e oito missões ou foram reconhecidas (solicitadas, endossadas, aprovadas) ou autorizadas pelas resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Como ilustrado pela figura acima, o número de operações lideradas pela ONU e pelas coligações de países da organização não segue um padrão semelhante ao longo do tempo. Até o fim da Guerra Fria, por volta de 1990, o número de intervenções foi baixo se comparado aos dias atuais. O crescimento das operações de paz da ONU começou a aumentar em 1998, enquanto o aumento nas operações realizadas por outros atores começou a subir em 1992. As linhas do gráfico indicam uma relação positiva entre a ONU e as operações das coligações de países da ONU. Desde meados da década de 1990, a ONU tem também assumido um papel de liderança

²⁵ O autor explica que esse *non-UN actors* são organizações intergovernamentais ou coligações de Estados, ou seja, Organizações regionais, sub-regionais, ou coligações *ad hoc* de Estados. Segundo ele uma série de artigos da Carta das Nações Unidas estipula que iniciativas de operações não lideradas pelas Nações Unidas deve ser a primeira opção para tratar casos de violações de direitos humanos e manutenção de paz. No entanto, o autor não explica as motivações desses grupos para iniciarem uma operação de paz sem os auspícios da ONU. Portanto, utilizaremos o termo “coligações de países” da ONU para identificar as ações desses atores. Entende-se que a “coligações de países” são nações que decidem agir unilateralmente nos conflitos.

através da indução de grupos de países e isso pode constituir uma parte importante da explicação para o recente crescimento das operações da ONU. Porém, o número de operações da ONU lideradas não foi maior durante alguns breves períodos, em particular a meados de 1950 a 1960, início de 1970, 1990 e entre 2003-4.

Independentemente das motivações para a realização de operações de manutenção da paz, o fato é que a ONU tem tratado cada vez mais casos de conflitos regionais ao mesmo tempo e promovendo mais operações do que nas décadas anteriores a 1993 como mostra o gráfico. . Contudo, Held ressalta que o número crescente de operações da ONU a partir da década de 1990 pode caracterizar-se, pela incapacidade dessas coligações de países da ONU para atender a demanda de manutenção da paz por conta própria em diversas regiões do planeta. (HELD, 2008, p.11).

Já Mario Bettati (1996) avalia que, com a autorização do Conselho de Segurança da ONU, os Estados que se dispõem a mobilizar esforços nacionais em auxílio das questões humanitárias e no socorro às populações civis em risco podem fazê-lo. Como consequência, o Estado que decidisse agir sozinho estaria, tanto em seu nome quanto no da comunidade internacional, promovendo os direitos humanos acima das questões políticas e ideológicas do Conselho de Segurança. É preciso ressaltar que essa prática é reconhecida juridicamente pela *lei do desdobramento funcional*, lei que legitimou ações como “a operação *Provide confort* no Iraque em 1991, a operação *Restore hope* na Somália, entre 1992-1993, a operação *Turquoise* no Ruanda, em 1994” (BETTATI, 1996, p. 189). Essas operações contaram com o emprego de forças militares nacionais com o objetivo de socorrer populações em risco.

Para Michael Walzer (2003), diante de tal contexto, não seriam apenas as intervenções humanitárias que estariam dotadas de legitimidade, mas também as guerras de intervenção. O autor interpreta que qualquer Estado que possua meios para prevenir ou interromper violações de direitos humanos deve agir (WALZER, 2003, p. XIV). Sendo assim, a atuação unilateral abarca a maior parte das ações humanitárias, que pertencem ao terreno não da lei, mas da escolha moral, que as nações, tais quais os indivíduos, necessitam fazer “às vezes”. O autor ainda pontua que a responsabilidade do direito de ingerência compromete-se com os direitos humanos e não com as regras do sistema internacional; nesse sentido, os aspectos jurídicos abrem espaço para as prerrogativas morais (WALZER, 2003, p. 172-182).

A decisão de expandir a democracia e a questão referente aos direitos humanos e manutenção da paz levou a ONU a se envolver em operações de paz muito mais complexas

com o fim da Guerra Fria. Esses conflitos, durante ou após o fim da disputa bipolar, estavam no auge quando as Nações Unidas se envolveram. Ademais, a complexidade dos conflitos fez com que os requisitos para as operações da ONU ganhassem altíssimo padrão de análise, sem contar que não havia pessoal nem recursos para lidar com essa nova realidade.

Durante o período entre 1993-1994, os Estados Unidos e outros membros das Nações Unidas estavam em processo de edificação da Secretaria das Nações Unidas, e a capacidade para gerenciar operações cada vez mais complexas foram atribuídas ao Conselho de Segurança. Em setembro de 1992, o então presidente Bush discursou na Assembleia Geral da ONU falando sobre o potencial para promover a paz da organização. Houve, então, um grande otimismo no governo Bush, já que a ONU seria capaz de intensificar o novo desafio de manutenção da paz. Isso ocorreu, como já foi comentado anteriormente, em razão do balanço positivo na Namíbia e no Camboja, e houve ainda grande entusiasmo mais tarde, pela intervenção na Somália, em novembro de 1992.

Em 1993, como aponta Mann, houve um divisor de águas no processo que se seguia. Na academia militar Citadel, o presidente Clinton declarou que o uso da força podia ser preferível quando outras opções parecessem “menos praticáveis”. Mann ainda faz referência a uma declaração de Samuel Huntington, na época, em que alegou: “Um mundo sem a primazia norte-americana será um mundo com mais violência e desordem e menos democracia e crescimento econômico”. Seguindo a direção que havia proposto como novas regras para a política externa dos Estados Unidos, no final do seu mandato, Clinton deixou claro seu descontentamento com Kyoto e o Tribunal Penal Internacional, assim como não assinou o tratado de Minas Terrestres, e bombardeou o Iraque, o Afeganistão e o Sudão (MANN, 2006, p. 17).

Entretanto, um ano depois das declarações do Bush, em setembro de 1993, em seu primeiro discurso à Assembleia Geral, Clinton declara que a ONU tem que aprender quando dizer “não” às intervenções. Essa mudança de atitude segundo Michael Sheenan (2003), que na época dos acontecimentos em Ruanda era o assessor para Democracia e Direitos Humanos do Gabinete da Madeleine Albright, teve como gatilho as falhas da ONU nos Balcãs e na Somália, que levou a ONU a perder credibilidade (FRONTLINE, 2003).

Sheenan avalia que o verão de 1993 foi uma época muito conturbada para as Nações Unidas e para a nova administração dos Estados Unidos, já que o país foi favorável à valorização das questões de assistência humanitária e, ao mesmo tempo, se envolveu em uma

grande expansão de missões de manutenção da paz. Sheenan ressalta que várias operações estavam ocorrendo naquela época. Havia uma grande operação no Camboja, que teve bastante sucesso e estava chegando ao fim, mas ainda era uma operação muito grande. Outra grande operação ocorria na Somália, e havia ainda os ataques proferidos no Paquistão. Quanto à Somália, a operação só começou a ser desbaratada em torno de junho de 1993 e com falhas seriíssimas, sem contar que a situação nos Bálcãs estava desmoronando e o conflito na Bósnia foi uma notícia que ocupou a primeira página de veículos de informação em todo o mundo, em 1993. Assim, Ruanda foi uma das várias operações em andamento naquele momento, entre as 16 operações de paz. Como o próprio Sheenan afirma, Ruanda foi deixada de lado pelos responsáveis da política de manutenção da paz (FRONTLINE, 2003).

Sheenan lembra que, em Ruanda, imperava uma velha questão latente entre os hutus que mantiveram o controle do país sobre a minoria tutsi. A missão da ONU de 1993 foi observar para tentar levar um pouco de calma, enquanto o governo e a oposição tentavam montar um governo de coalizão em Kigali: “Parecia uma missão factível no momento”, declarou Sheenan. Ele ainda acrescentou:

No início, era uma missão de observação, que só precisou de uma dúzia de observadores militares. Mas não era uma missão de alta prioridade no momento. Eu não acho que alguém estava pensando em um compromisso novo e importante ao nível da Bósnia, Somália, Camboja. Foi uma missão menor. Parecia haver algum progresso na frente política na época, e que a missão era basicamente para ajudar a dar a esse processo político um pouco de espaço (FRONTLINE, 2003).

Nesse contexto, cabe explicar que os Estados Unidos, apesar de terem recebido diversas informações sobre a crise em Ruanda, sempre demonstraram relutância em acionar meios para interromper os massacres, chegando até mesmo a afirmar que não sabiam do que estava ocorrendo. No entanto, como citado anteriormente, documentos confidenciais, revelados ao público tempos depois da crise em Ruanda, obtidos pela entidade *Arquivo de Segurança Nacional*, uma organização não-governamental que estuda a política externa norte-americana, mostram que os Estados Unidos souberam que um genocídio era possível antes de terem início os assassinatos, em 1994.

Paul Rusesabagina, gerente do Hotel Des Milles Collines, que estava na região central de Kigali, declarou que ele mesmo enviou uma série de *faxes* para a Casa Branca em meados de abril de 1994. Odette Nyiramilimo, uma médica tutsi que se escondeu nesse mesmo hotel, afirmou, assim como Paul, que enviou diversos *faxes* a seus ex-empregadores no quartel-

general das Forças de Paz em Washington, e Thomas Kamilindi, também escondido com ela, deu uma entrevista pelo telefone a uma rádio francesa contando o que estava acontecendo em Ruanda (GOUREVITCH, 2006, p. 156-157). Apesar dos relatos chegarem à Casa Branca e à ONU, o governo norte-americano insistiu para que as tropas de paz das Nações Unidas fossem retiradas do país assim que a crise eclodiu.

Um dos documentos, produzido em um breve jantar entre o então subsecretário Frank Wisner e o ex-secretário Henry Kissinger, mostra a avaliação sincera do Pentágono sobre os acontecimentos em Ruanda apenas cinco dias após a queda do avião do presidente ruandês: O Pentágono concluiu que o processo de paz falhou e por isso “*um banho de sangue seguirá*”, as Nações Unidas provavelmente vão retirar suas tropas e os Estados Unidos não vão se envolver “até que a paz seja restaurada”. Segue a descrição do memorando:

O subsecretário de Estado para Assuntos Políticos Peter Tarnoff e altos funcionários do governo, incluindo o diretor do Estado-Maior, elaboram e aprovam as instruções para a Missão dos Estados Unidos em Nova York e entregam ao Conselho de Segurança para debater sobre a reposição Unamir. Nesse momento Ruanda apresentava um grande número de mortes. As autoridades americanas argumentam contra um plano da ONU para um esforço robusto lançado em Kigali a fim de proteger sobreviventes e prestar assistência. Tal plano, nas atuais circunstâncias, exigiria um mandato baseado no Capítulo VII da carta da ONU, e os Estados Unidos “*não estão preparados neste momento para erguer equipamentos pesados e tropas em Kigali*”. “No entanto, estão dispostos a considerar o seu próprio plano, de fora para dentro”, onde zonas de proteção seriam estabelecidas nas fronteiras de Ruanda. Mesmo este plano, no entanto, é provável que seja uma operação de proteção ativa que exija o uso da força letal [...] recomendamos que esses esforços *ad hoc* de proteção devam continuar até que uma adequada solução alternativa possa ser assegurada,²⁶ “*tradução nossa*”.

Observa-se que os analistas do Pentágono encararam o fato como inevitável. Em 14 de abril, o Departamento de Estado americano conclamou a ONU a retirar suas forças de paz da região, argumentando que “não há justificativa suficiente para continuar com a presença de tropas de paz da ONU em Ruanda”. As Nações Unidas, de fato, retiraram de Ruanda 90% de suas tropas, ficando somente com um contingente de 270 soldados. Com as mortes em pleno exercício ninguém estava seguro, nem mesmo os soldados da ONU. Um grupo de dez soldados belgas da Unamir, que cercava a casa da primeira-ministra Agathe Uwilingiyimana, não foi suficiente para protegê-la e tampouco se proteger – todos foram mortos pelos hutus (FRUCTUOZO; AMARAL, 2010, p. 20). Este episódio igualmente pode ser considerado

²⁶ Freedom of Information Act release by the Office of the Secretary of Defense. 11 de Abril de 1994. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html#5>> Acesso em: 15/4/ 2012.

determinante para as futuras decisões da ONU e principalmente para os Estados Unidos no que tange ao envio de tropas para Ruanda, pois havia o receio de que, assim como na Somália, Ruanda também colocasse em risco as vidas de soldados norte-americanos, já que soldados belgas já haviam sido mortos.

Três semanas depois de iniciados os assassinatos, um alto representante do governo americano chamou um dos homens responsáveis por orquestrar a ação contra os tutsis, coronel Theoneste Bagosora, e exigiu que ele decretasse uma trégua. No mais, nada foi feito. Bagosora, que na época era secretário permanente do Ministério da Defesa de Ruanda, não atendeu à exigência norte-americana, como ficou claro diante dos acontecimentos que relatamos acima. O coronel está atualmente aguardando julgamento no Tribunal Criminal Internacional das Nações Unidas para Ruanda²⁷.

Em maio, outro memorando do Pentágono alertou contra o uso do termo “genocídio” para descrever os massacres de Ruanda, já que, sob o Tratado de Genocídio de 1948, isso poderia legalmente obrigar as Nações Unidas — e, por extensão, os Estados Unidos — a agir: “A conclusão de que está havendo um genocídio pode comprometer o governo dos Estados Unidos a realmente 'fazer algo'”, conforme se alerta no documento²⁸. Então, a porta-voz do Departamento de Estado dos Estados Unidos declarou: “[...] rejeitamos a denominação de genocídio porque há obrigações que aparecem em conexão com o uso do termo”. Portanto, como a crise em Ruanda se tratava de fato de um genocídio, a Convenção de 1948 exigia que as partes contratantes agissem, no entanto Washington não queria interferir, então fazia de conta que não se tratava de um genocídio.

3.3 AS DECISÕES DE UMA GRANDE POTÊNCIA

O que levou os Estados Unidos a tomarem tal decisão? Um dos motivos foi que o mundo viu as missões de Paz da ONU perderem credibilidade, devido ao fracasso na Bósnia, o que provocou sérias críticas e, mais sério ainda, foi o fracasso na missão de paz na Somália, UNOSOM II²⁹, quando em 3 de outubro de 1993, apenas cinco semanas antes do

²⁷EUA sabiam que genocídio poderia acontecer em Ruanda. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2001/010821_ruanda.shtml> Acesso em 13/3/2012.

²⁸Discussion Paper Rwanda. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw050194.pdf>> Acesso em 14/4/2012.

²⁹A Operação das Nações Unidas na Somália (Unosom II) foi a segunda fase da intervenção da ONU na Somália, entre março de 1993 até março de 1995. A Unosom II foi a primeira operação de paz das Nações

estabelecimento da Unamir em Kigali, dezoito soldados norte-americanos foram mortos por milícias somalis, e as imagens dos seus corpos sendo arrastados pela capital Mogadíscio correu o mundo todo, causando forte impacto sob o governo Clinton. Iqbal Riza, assessor de Koffi Annan na época, declarou: “Se houvéssemos ido ao Conselho de Segurança três meses depois dos acontecimentos na Somália, posso assegurar que nenhum governo diria: ‘Sim, aqui estão nossos rapazes para uma ofensiva em Ruanda’” (GOUREVITCH, 2000, p. 127). É provável que a declaração da Secretária de Estado norte-americano tenha uma ligação muito estreita com os acontecimentos na Somália no ano anterior ao genocídio de Ruanda, o que reflete uma forte ponderação sobre a realização de missões de paz em território estrangeiro nas quais os Estados Unidos não possuem ligação direta ou mesmo interesses políticos ou estratégicos.

Para Michel Chossudovsky (2010), a guerra civil em Ruanda desempenhou papel essencial na política exterior dos Estados Unidos, uma política cuidadosamente organizada em função de certos objetivos estratégicos e principalmente econômicos. Desde o começo da guerra civil em Ruanda na década de 1990, os Estados Unidos desejavam estabelecer uma esfera de influência numa região historicamente dominada pela França e pela Bélgica. A militarização de Uganda era parte integral da política externa dos Estados Unidos, tanto que esteve ao lado da Grã Bretanha, a qual havia proporcionado treinamento militar para os soldados ugandeses, apoiando o desenvolvimento das forças de Defesa Popular de Uganda e da RPF. De fato, os Estados Unidos apoiaram a RPF fornecendo-lhes armas e equipamentos para sua ação militar. Ademais, desde a década de 1980, o governo do presidente de Uganda Yoweri Kampala Musaveni, tornou-se para Washington o modelo de “democracia” na África, assim como Uganda tornou-se uma plataforma de lançamento para movimentos guerrilheiros apoiados pelos Estados Unidos no Sudão, Ruanda e Congo. O próprio General Paul Kagame tinha sido chefe da inteligência militar das Forças Armadas em Uganda, e chegou a estudar nos Estados Unidos numa Escola para Comandantes do Exército em Leavenworth (Kansas), um centro especializado em guerra e estratégias militares. Kagame voltou de Leavenworth para liderar o exército patriótico ruandês (RPF) pouco depois da invasão de 1990 (CHOSSUDOVSKY, 2010).

O apoio que a RPA recebeu também veio por meio de agências de inteligência norte-americana que chegaram a fornecer ao exército de rebeldes pelo menos 56 relatórios sobre a

Unidas na qual teve sob seu comando 5.000 soldados dos Estados Unidos, dentre o total de 28.000 soldados vindos de tropas de outras 24 nações da ONU, incluindo o Paquistão.

situação em Ruanda. Quando a RPF organizou a invasão em agosto de 1990, tanto os Estados Unidos como a Grã-Bretanha tiveram conhecimento do ataque e deram sua aprovação. Além disso, as Forças Especiais norte-americanas com a organização *Military Professional Resources Inc.* (MPRI)³⁰ também treinaram os soldados de Uganda, sob a égide do amparo à iniciativa Africana de Reação às Situações de Crise (CHOSSUDOVSKY, 2010).

Em 2008, durante campanha eleitoral, Obama fez algumas afirmações acerca da política de intervenção humanitária dos Estados Unidos:

Se tivéssemos intervindo de forma eficaz no Holocausto, quem entre nós diria que tínhamos a obrigação moral de não intervir? — ele perguntou. Se pudéssemos impedir Ruanda, certamente se tivéssemos a capacidade, isso seria algo que teríamos que considerar fortemente e agir (CHOSSUDOVSKY, 2010).

Segundo Bill Clinton, então presidente na época do genocídio em Ruanda, a questão não era de “capacidade”, mas sim de vontade política. Em duas visitas a Ruanda, uma em 1998 e a última em 2005, ele pediu desculpas por não ter tomado medidas para usar o poder americano para prevenir o massacre que ocorreu em 1994. “Eu estava no governo dos Estados Unidos em 1994 e não agi”, disse Clinton em uma visita a um museu na capital de Ruanda, em julho de 2005. “Eu expresse aqui arrependimento por meu fracasso pessoal”, ele acrescentou. Clinton reconheceu, enfim, que se tivesse tomado alguma atitude para barrar as mortes em Ruanda a história poderia ter sido outra: “Acredito que se tivéssemos agido, nós poderíamos ter salvado pelo menos um terço daquelas vidas” (ROHTER, 2008).

3.4 DIRETIVA DE DECISÃO PRESIDENCIAL 25 – PDD

Uma constatação feita por Philip Gourevitch mostra-se precisa. Para o escritor, o abandono de Ruanda pelas forças de Paz pode ser considerado a maior vitória diplomática do Poder Hutu até aquele momento, e vai além: a responsabilidade deve ser creditada principalmente aos Estados Unidos. Isso porque os acontecimentos na Somália em 1993 levaram a Casa Branca a redigir um documento intitulado “*Directiva de Decisão Presidencial 25*”³¹, que consistia basicamente numa lista de razões para o governo norte-americano evitar

³⁰Military Professional Resources Inc (MPRI) foi a mesma organização que forneceu treinamento ao Exército de Libertação do Kosovo e das Forças Armadas da Croácia durante a guerra civil Iugoslava, e, mais recentemente, ao Exército colombiano, durante o Plano Colômbia.

³¹Nota Introdutória da PDD-25: “Em 3 de maio de 1994, o presidente Clinton assinou o Presidential Decision Directive (PDD), que estabelece a política dos Estados Unidos sobre a reforma nas operações de paz multilaterais. Elementos da política incluem três padrões rigorosos de análise para apoio dos Estados Unidos ou da participação em operações de paz. A política também aborda o papel das organizações regionais em

o envolvimento em missões de paz da ONU. Vale ainda a ressalva de que o pedido do comandante da UNAMIR por um contingente ampliado não demandasse tropas norte-americanas, ou que a missão não fosse propriamente de manutenção de paz e sim de prevenção de genocídio. Mais preciso ainda mostra-se o desinteresse dos Estados Unidos pela crise em Ruanda, porque a PDD 25 foi assinada em 3 de maio de 1994, quando as mortes já se apresentavam em escala enorme.

A PDD 25 é o resultado de uma análise interagências, durante o governo Bush, relacionando os catorze meses (1993/1994) de políticas de manutenção de paz dos Estados Unidos. As agências participantes e escritórios atuantes nesse processo foram: o Departamento de Estado, o Gabinete do Secretário de Defesa, a missão dos Estados Unidos na Organização das Nações Unidas, o Escritório de Administração e Orçamento, a Agência Central de Inteligência (CIA) e o Conselho de Segurança Nacional. Os membros do Congresso e sua equipe foram amplamente consultados durante a elaboração do documento, o PDD 25. A diretiva redigida durante a administração Bush sobre manutenção da paz e ajuda humanitária de emergência (1992) serviu como fundamento essencial para a revisão dos processos de revisão de paz (33 ILM 795- 1994)³². Vejamos um trecho desse documento, em que se destacam aspectos de interesses dos Estados Unidos sobre a manutenção de paz:

Conforme especificado no comentário "*Bottom-Up*", a principal missão das forças armadas dos Estados Unidos continua a ser: estar preparada para lutar e vencer quase dois conflitos regionais simultâneos. Neste contexto, a manutenção da paz pode ser uma ferramenta útil para ajudar a prevenir e resolver esses conflitos antes que eles representem uma ameaça direta à nossa segurança nacional. A Manutenção da Paz também pode servir aos interesses dos Estados Unidos através da promoção da democracia, da segurança regional e do crescimento econômico (33 ILM 795- 1994).

Observa-se que a PDD 25 tem como principal meta somente interferir em conflitos em que a segurança dos Estados Unidos possa ser afetada diretamente, ou quando for de interesse

operações de paz; medidas para reduzir a ação dos Estados Unidos e da ONU como a questão dos custos para operações de paz das Nações Unidas; uma definição clara de comando e controle das forças militares americanas nas operações de paz; iniciativas para reformar e melhorar a capacidade da ONU para gerenciar as operações; iniciativas para melhorar a gestão do Governo dos Estados Unidos e o financiamento de operações, e como melhorar a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo do governo federal e obter o apoio do público americano para tais operações" (SCHEFFER, 1998). Ver o documento da PDD-25 Anexo B. Disponível em: <<http://www.kentlaw.edu/academics/courses/admin-perritt/pdd-25.html>> Acesso em 23/4/2012.

³² UNITED STATES: Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations - May 1994. Disponível em: <<http://www.kentlaw.edu/academics/courses/admin-perritt/pdd-25.html>> Acesso em 25/5/2012

nacional levar os valores norte-americanos ao resto do mundo. Ruanda, portanto, não representava uma ameaça a nenhum lugar do mundo a não ser ao próprio continente africano, e em termos estratégicos, não alimentava nenhum interesse, pois é um país pobre no meio da África central, sem saída para o mar e sem riquezas econômicas que valessem a pena a investida.

Segundo Michael Sheenan (2004), a PDD 25 foi categoricamente afetada pelos acontecimentos na Somália e pela experiência na Bósnia, e foi revista após 3 de outubro de 1993. As resoluções sobre o documento chegaram ao seu auge no início de 1994, bem na época que explodiu a situação em Ruanda. Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos promulgaram a PDD-25, o Conselho de Segurança também analisou os processos de como seria gerenciar as operações de manutenção da paz e certificou-se de que os mandatos seriam alinhados com os recursos disponíveis, para ter certeza de que o conselho não publicaria resoluções vazias, não tendo depois força para sustentá-las. Essa resolução foi aprovada no início de maio de 1994, ao mesmo tempo em que eram deliberadas as questões sobre Ruanda.

Na PDD 25, ainda são destacados diversos itens: a) Serão feitas escolhas disciplinadas e coerentes sobre o apoio a determinadas operações de paz feitas pelos Estados Unidos, tanto quanto à votação no Conselho de Segurança da ONU, e quando a nação participará de tais operações com tropas norte-americanas; b) Reduzir os custos dos Estados Unidos em operações de paz da ONU, tanto quanto o percentual que a nação pagará em cada operação e o custo das próprias operações. Para atingir tais objetivos, os Estados Unidos declararam avaliar com muito rigor seu apoio ou participação nas operações que envolvam principalmente o combate direto, e, portanto, o envolvimento em missões de paz seria seletivo. E decidiram ainda reduzir o percentual de ajuda que em 1994 era de 31,7%, para 25% em janeiro de 1996. Do ponto vista do imperativo moral sobre salvaguardar vidas, estabelecido pela Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio 1948, apresentou-se na ocasião do conflito em Ruanda como utópica, no entanto, sob a perspectiva de interesse nacional e estratégico norte-americano, a omissão na crise ruandesa estava prevista, já que o envolvimento dos Estados Unidos seria seletivo.

John Shattuck, assistente do Secretário de Estado para assuntos de Direitos Humanos, declarou em 2003 que leu a Convenção do Genocídio para pedir às partes que assinaram o documento fazer o que pudessem a fim de evitar o genocídio, e a palavra “prevenção” é de fato usada no tratado. Em suas palavras:

Então eu senti que havia uma obrigação legal para que tomemos alguma ação. Acho que houve, provavelmente, hesitação na administração, mas principalmente entre os advogados, para começar a usar um termo que pode transportar uma obrigação legal (FRONTLINE, 2003).

A assessoria de Clinton fez, então, uma releitura da Convenção de 1948, que, na sua interpretação, não obriga os signatários a prevenir genocídios, mas sim “autoriza” tal ação.

A premissa “utópica” da Convenção do Genocídio (1948) tem base exatamente no imperativo moral que preza impedir atos que promovam o extermínio de povos inteiros, e esse pressuposto deveria balizar as ações da chamada comunidade internacional em busca da preservação da vida. Gourevitch considera essa noção radical, pois a experiência internacionalista sempre se depara com o princípio de soberania. Além de que, até a Convenção de 1948, os Estados nunca agiram por razões desinteressadas e meramente de cunho humanitário, o que torna o documento mais utópico ainda. Após o holocausto judeu, no entanto, a prevenção do genocídio ganhou importância e, portanto, a proteção da humanidade seria do interesse de cada Estado. Mas para tal comprometimento, havia a noção de que impedir crimes de genocídio implicaria usar a força e colocar em risco a vida de seus próprios soldados — ainda sim, isso seria menos grave que o preço da inação. Para os Estados Unidos o cálculo era o oposto. A intervenção na Somália havia lhe ensinado que há custos a serem avaliados e evitados, como a repercussão da morte dos seus soldados pelas milícias somalis, e a PDD 25 veio exatamente para fundamentar isso. Pelos cálculos, a inação tem um custo menor, já que não há gastos com as operações, seus soldados são preservados e a sociedade não questiona as ações das missões de paz. A acusação de omissão no genocídio em Ruanda custou apenas um constrangimento de base ética, sem causar maiores danos à gestão política do país.

Essa preocupação com a preservação do efetivo norte-americano é apontada por Stephen Kurtz como resultado de uma cultura ocidental que ficou mais pacífica a partir da segunda metade do século XX, apesar da cultura norte-americana ser especialmente individualista, igualitária e hedonista. Para Kurtz, essas características reunidas não favorecem os soldados, pois causa problemas de disciplina e enfraquece a resistência se a guerra for longa, principalmente se o número de baixas for elevado. Ademais, essa cautela no uso das forças humanas nos conflitos não é uma resolução recente. Segundo Michael Mann, há muito tempo os Estados Unidos entram em conflitos, com elevada atenção à vida e ao confronto dos seus soldados. Nas duas Grandes Guerras, essa nação já tomava o cuidado de

substituir os ataques frontais pelo poder de fogo, e com isso suas baixas foram especialmente menores que dos outros países combatentes. Como aponta Mann: “O Vietnã ameaçou essa estratégia e o resultado foi a desmoralização” (MANN, 2006, p. 44). Anos mais tarde, o Líbano e a Somália provocariam a mesma reação.

Sendo assim, os Estados Unidos adotaram um método denominado “doutrina Powell”. Tal doutrina determinou que as intervenções militares deveriam realizar-se com força avassaladora e o menor número possível de baixas norte-americanas. A clara preocupação com a preservação das vidas dos soldados dominou a Primeira Guerra do Golfo, no Panamá, no Kosovo e no Afeganistão. A doutrina Powell foi efetivamente executada no Líbano, em 1984, e, dez anos depois, na Somália, em 1993-94, quando respectivamente 241 e 19 soldados norte-americanos foram mortos, o que levou a retirada do efetivo total dos territórios. Para os Estados Unidos, a vida dos soldados americanos é considerada sagrada, e não podem ser gastas na guerra ou na construção do império.

Ademais os Estados Unidos apenas assinaram a Convenção de 1948 após o então presidente Ronald Reagan visitar o cemitério de Bitburg, na Alemanha, onde estavam enterrados soldados da SS, episódio que provocou a ira de entidades judaicas e levou o governo norte-americano a se retratar e, dessa forma, garantir que nunca mais acontecimentos como o holocausto judeu pudessem novamente ocorrer. Reagan assinou a Convenção diante de forte pressão da sociedade, mas deixou evidente que longe de aumentar a probabilidade de os Estados Unidos agirem de fato para impedir genocídios, a ratificação só deu às autoridades mais cautela sobre o uso do termo (POWER, 2004, p. 203). Essa cautela adquirida diante da Convenção sobre genocídio tornar-se-ia verídica no conflito de Ruanda, quando, em 10 de junho de 1994, a porta-voz do Departamento de Estado dos Estados Unidos, Christine Shelley, foi questionada sobre o fato de o governo Clinton se recusar a admitir que estivesse ocorrendo um genocídio em Ruanda. A porta-voz declarou: “Há expressões que usamos e a respeito delas estamos tentando ser coerentes” (GOUREVITCH, 2006, p. 180).

Segundo Doyle, a BBC não acreditava que os massacres eram fruto de um processo unilateral. Ele até foi acusado de parcialidade em algumas ocasiões, em particular pelos editores do jornal, e foi questionado quanto ao saldo dos mortos quando afirmava que estava ocorrendo um genocídio.

Para Pierre Lellouche, a instabilidade característica dos anos 1990 constituiria uma “desordem mundial”, consequência da falta de comprometimento dos Estados Unidos e das demais nações mais desenvolvidas em apoiar políticas em prol do progresso das nações menos favorecidas. Tal descompromisso levaria à manutenção da violência, ao empobrecimento, ao crescimento demográfico desordenado, à marginalização, dentre outros fatores, nos países subdesenvolvidos (LELLOUCHE, 1996, p.6). Fica claro que não foi por falta de informações que os Estados Unidos ajudaram a interromper o genocídio. Como declarou o ex-presidente Bill Clinton anos mais tarde o que faltou foi vontade política baseada em interesses estabelecidos na própria PDD 25. Por isso, tanta relutância em utilizar o termo “genocídio” quando se debatia o conflito em Ruanda.

Os esforços para o não-comprometimento norte-americano deram-se também em 13 de maio, quando o Conselho de Segurança preparava-se para votar o reforço da missão de paz em Ruanda. Nessa ocasião, a embaixadora dos Estados Unidos na ONU, Madeleine Albright, conseguiu adiar a votação por mais quatro dias, e então o CS concordou com o envio de um contingente de 5.500 soldados que, no entanto, chegaram a Ruanda tarde demais: as tropas da RPF já tinham tomado conta da região e logo terminaram o genocídio. Ainda em junho, mesmo após a ONU e até o ministro do Exterior da França admitirem que um genocídio estivesse ocorrendo em Ruanda, o governo Clinton era taxativo em se recusar a fazer o mesmo, passaram a usar o termo “g”. A Casa Branca declarava que “possíveis atos de genocídio” estavam acontecendo. As regras da PDD foram decisivas na continuidade dos massacres, pois ela interferiu até mesmo no poder de ação da Unamir e principalmente no seu reforço.

No entanto, Michael Sheenan defende que os Estados Unidos não eram a única nação capaz de ajudar Ruanda. A Nova Zelândia e a Tchecoslováquia cobraram uma ação imediata após saberem do volume de mortos e da rapidez com que ocorriam os assassinatos. Contudo, segundo Sheenan, ninguém no conselho estava disposto a fornecer toda a estrutura necessária para compor uma missão de paz: “Todos olharam para os Estados Unidos, mas eu argumentei que não só os americanos tinham a capacidade de voar um batalhão ou dois para Kigali. Havia pelo menos meia dúzia de países no mundo que teria levado tal esforço”.

Mas era dos Estados Unidos que todos esperavam uma reação, e Sheenan argumenta que a decisão de intervir em Ruanda seria uma determinação política muito difícil para os Estados Unidos tomar naquele momento, onde poucos dias antes houve toda a crise na

Somália (FRONTLINE, 2003). O subsecretário admitiu que sabia o que estava acontecendo e estava consciente de que pessoas estavam morrendo e se importava com isso. Todavia, era muito frustrante e “irritante” ver membros do Conselho de Segurança cobrarem um compromisso dos Estados Unidos quando os próprios países ali presentes não estavam dispostos a fornecer soldados e equipamentos para uma intervenção.

Além do mais, a PDD 25 não foi o maior obstáculo para as ações dos Estados Unidos. Décadas antes de a diretiva ser redigida, a passividade norte-americana já existia. Samantha Power (2004) analisa que os cálculos da *realpolitik* – na qual só implicam os interesses políticos e econômicos, não havendo espaço para questões de direitos humanos e valores éticos – foram os motivos que sempre levaram os Estados a ignorar os diversos casos de genocídio. Uma retrospectiva mostra que, décadas antes do genocídio de Ruanda de 1994, a inação norte-americana foi a mesma ante o extermínio dos armênios, em 1914-1918, dos judeus entre 1941-1945, dos curdos em 1987-1988, e dos bósnios entre 1994-1995.

A decisão pela neutralidade do então presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, alegando que os assuntos internos da Turquia não eram problema daquela potência mundial, resultou na morte de quase um milhão de armênios. Quinze anos mais tarde o inventor da palavra “genocídio”, Raphael Lemkin, um judeu polonês, alertou sobre as intenções de Hitler contra a população judaica, mas não foi levado a sério. Em 1941, após pedir refúgio nos Estados Unidos, Lemkin solicitou diversas vezes proteção aos judeus europeus em perigo, e fracassou mais uma vez, pois os países aliados resistiram a censurar os atos cometidos por Hitler, a conceder refúgio aos judeus, e a bombardear os trilhos das ferrovias que levavam aos campos de concentração nazistas. Após o holocausto judeu, Lemkin criou a palavra “genocídio” e só conseguiu mediante muita insistência que as Nações Unidas aprovassem o primeiro tratado sobre os direitos humanos, tratado esse que foi repellido pelo senado norte-americano. A Convenção do Genocídio somente seria aceita pelos Estados Unidos duas décadas depois, e mesmo assim cheia de ressalvas, o que tirava da convenção sua eficácia quase que completa (POWER, 2004, p. 19-20).

No Camboja, a reação não foi diferente da questão armênia e da judaica. A guerra do Vietnã travada entre este e os Estados Unidos alcançou o Camboja, onde um grupo de rebeldes, o Khemer Vermelho, cometeu atrocidades contra a população civil do país. Ainda que diplomatas e jornalistas americanos, testemunhas dos massacres, alertassem sobre a violência praticada pelo Khemer Vermelho, Washington não se comoveu por um único

momento, e ainda manteve o reconhecimento diplomático do governo genocida de Pol Port. O saldo dos massacres no Camboja foi algo em torno de dois milhões de mortos (POWER, 2004, p. 20).

A inação norte-americana também tem fundamento em questões econômicas e estratégicas, e não somente na neutralidade em assuntos de outros Estados. Entre os anos de 1987 e 1988, enquanto Saddam Hussein matou cerca de cem mil curdos na região rural do Iraque, a Casa Branca, além de aprovar um generoso apoio financeiro ao governo de Saddam, manteve o alinhamento do Departamento de Estado dos Estados Unidos, além de um forte lobby agrícola, empenhados em vender arroz e trigo. Sem contar que Saddam Hussein era um importante aliado norte-americano contra o governo do Irã na época (POWER, 2004a, p. 20).

Em fevereiro de 1994, após um bombardeio no mercado central em Sarajevo matar 64 pessoas, os norte-americanos, sensibilizados com o episódio, cobraram do governo de Bill Clinton e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) uma ação em resposta ao massacre. Clinton então declarou que não permitiria que o “assassinato de inocentes” ocorresse novamente, caso os bombardeios sérvios se repetissem pesados ataques aéreos contra eles seriam iniciados. O ultimato dado pelos Estados Unidos foi uma atitude sem precedentes na história. Clinton ainda declarou: “Que ninguém duvide da determinação da OTAN”. E alertou “Qualquer um que bombardear Sarajevo [...] pode se preparar para sofrer as consequências”. A mostra do comprometimento norte-americano com o problema dos bósnios deu a esses uma breve trégua. No entanto, os Estados Unidos ao se darem conta de que para salvaguardar a vida dos bósnios teriam de pôr em risco a vida de seus soldados, e tal ajuda iria contra a decisão de seus aliados europeus em manter a neutralidade diante do conflito, fizeram a administração Clinton recuar em sua decisão, e até mesmo na definição do conflito, que passou de “genocídio” para “guerra civil” e “tragédia”, minimizando no público as expectativas quanto aos limites da ação a ser realizada. A retórica norte-americana foi entendida pelos nacionalistas sérvios como uma “carta branca” para reiniciar os ataques, e foi exatamente o que fizeram (POWER, 2004b, p. 12).

Nota-se que o discurso do presidente dos Estados Unidos tem de fato uma relevância significativa nos conflitos, ou para interrompê-los ou para permitir que continuem. Ir contra o maior poderio militar do mundo é um fator a ser considerado sempre que se recebe a ameaça de contra-ataque. A promessa norte-americana de rechaçar os bombardeios sérvios promoveu uma trégua, que cessou assim que o compromisso de ajuda foi retirado. No final de junho de

1995, o número de crianças bósnias mortas pelos bombardeiros sérvios já era de 16.771. A investida sérvia pelos territórios bósnios foi tão ousada que chegou até a “área de segurança”, na cidade de Srebrenica, sob a proteção das Nações Unidas. Os soldados da ONU chegaram a receber um ultimato dos sérvios para que entregassem suas armas e equipamentos ou sofreriam represálias (POWER, 2004c, p. 13-14).

Quanto à intervenção no Kosovo anos depois, Paulo Roberto França indica que a migração em massa de albanos-kosovares para os países vizinhos, e a gravidade dos confrontos no final de 1998, ocasionou envolvimento da comunidade internacional com características sem precedentes (FRANÇA, 2004, p. 59). O Grupo de Contato buscava uma saída diplomática para a questão e foi liderado pelo diplomata norte-americano Richard Holbrooke, junto ao presidente sérvio Slobodan Milosevic. As partes firmaram um acordo conhecido como Holbrooke-Milosevic, prevendo: a) o cumprimento da resolução 1999, com a cessar-fogo e a redução da presença de tropas ao registrado em fevereiro de 1998, além de permitir e cooperar com as diversas atividades humanitárias em curso; b) o estabelecimento de uma missão com cerca de dois mil verificadores sob o gerenciamento da Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE); c) um cronograma para a criação de uma solução política para o Kosovo, com a previsão tanto para o cumprimento dos aspectos propostos pelo Grupo de Contato quanto para a convocação de eleições, e, caso os propósitos firmados não fossem cumpridos; d) a OTAN acenava com o uso da força contra a Sérvia mediante a chamada *Operation Allied Force* — Operação Força Aliada (FRANÇA, 2004, p. 77-78).

Contudo, o acordo foi plenamente ignorado pelos sérvios, o que gerou um prosseguimento na onda de violência e uma consequente manifestação internacional devido às numerosas notícias que a mídia lançava. A situação de degradação do acordo provocou uma série de reuniões do Grupo de Contato em 1999. Os Tratados de Rambouillet indicavam, porém, que a Sérvia era responsável por violações de direitos humanitários e defendia uma ocupação das tropas da OTAN e a retirada das tropas sérvias da região; do lado oposto, os sérvios se recusavam terminantemente a respeitar aquele Tratado (VALLE, 2003, p. 233).

Bábara Lima (2008) elucida que, durante esse processo, a ONU e a OSCE não disponibilizaram nenhuma resolução sobre a questão de Kosovo, e a calma desses órgãos durou o período que compreende os encontros entre Rambouillet e o início da ação militar da OTAN (LIMA, 2008, p. 86). O acordo proposto pelo Grupo de Contato fracassou e um impasse sobre as medidas a serem adotadas tomou conta das negociações. A responsabilidade

pela falha do acordo com o governo sérvio recaiu sobre o serviço diplomático norte-americano, uma vez que o governo Clinton era a favor da intervenção no Kosovo, pois o país situado no coração da Europa estava enfrentando uma crise humanitária que necessitava de auxílio para ser interrompida (AGUILAR, 2003, p. 217-218).

A principal razão que motivou a intervenção, segundo Sérgio Aguilar, seria a possível existência de campos de concentração e de refugiados, iguais aos que haviam existido anos antes no conflito na Bósnia. Diante do fracasso das negociações diplomáticas e diante da recusa dos países membros do CS em votar a favor por uma intervenção, a OTAN decidiu por organizar a intervenção no Kosovo. Tal operação ficou conhecida como *Operation Allied Force* (Operação Força Aliada). Os bombardeios à província tiveram início em 24 de março de 1999 e somaram um efetivo de 50 mil soldados, dos quais 31.600 foram enviados pelos Estados Unidos (AGUILAR, 2003, p. 219-223). Os bombardeios duraram 78 dias, depois dos quais, as Nações Unidas mobilizaram uma Missão de Paz — *United Nations Mission Interim Administration in Kosovo* (UNMIK) —, juntamente com a OTAN, a União Europeia e a OSCE. Segundo Bárbara Lima, embora não fosse a primeira intervenção do período Pós-Guerra Fria, nada equivalente havia sido registrado até aquele momento. Entretanto, enquanto o número de tutsis mortos crescia em Ruanda, em 1994, Lima ressalta que nada foi feito quanto às questões estratégicas com relação ao comprometimento e à participação dos Estados Unidos. Nem mesmo o uso do termo genocídio foi permitido num primeiro momento. No entanto, em Kosovo, mesmo diante de uma incerta estimativa de mortos e refugiados, o termo genocídio foi prontamente usado para evidenciar uma crise humanitária no coração da Europa (LIMA, 2008, p. 86 a 88).

E ainda vale lembrar que a PDD-25 norte-americana se fundamenta na preservação total da vida de seus soldados, principalmente no que tange ao confronto terrestre, no entanto a intervenção no Kosovo, como acima mencionado, contou com 31.600 soldados norte-americanos do total de 50 mil, dos quais 18.400 em terra e 13.200 no mar, o que faz cair por terra a regra da PDD-25 sobre a sacralidade da vida dos seus soldados.

É importante observar que as reações dos vários presidentes dos Estados Unidos em casos de assassinato em massa sempre foram muito próximas e baseadas nos mesmos argumentos e razões. Assim com em Ruanda, todos os genocídios quando tiveram início provocaram uma onda de alertas e pedidos de ajuda e, em todas as vezes — com exceção da Iugoslávia, em relação à qual os Estados Unidos deram um ultimato, mas em seguida se

retraíram, esboçando uma reação passageira pelo problema —, a Nação sempre se esforçou para não encarar os conflitos ao redor do mundo. Numa época em que as informações e a comunicação dão-se de forma instantânea, o mesmo acontecendo com as imagens de fatos que rodam o mundo poucas horas depois de terem ocorrido, os Estados Unidos não adotam uma postura de comprometimento. Ruanda causou constrangimentos e uma série de pedidos de explicações sobre a inação. Para aqueles que acreditaram que se tratava da última vez desse tipo de ocorrência, não permitindo os Estados Unidos a eclosão de novos massacres após toda a polêmica gerada por Ruanda, enganaram-se: o conflito na Iugoslávia demonstrou, mais uma vez, o desinteresse norte-americano pela questão de direitos humanos. A reação dos Estados Unidos ao genocídio dos bósnios aconteceu somente após o senador Bob Dole conseguir convencer o Congresso a suspender o embargo de armas, e quando o número de mortes de europeus crescia em larga escala, tornando a ação norte-americana inevitável.

Após a Segunda Grande Guerra, quando Lemkin criou o conceito de “genocídio”, ele entendia que, para a Convenção ganhar força, os Estados Unidos teriam de tomar as rédeas da aplicação do tratado, pois o país era considerado a maior democracia do mundo. (POWER, 2004, p. 87). A disposição norte-americana em liderar a aplicação da Convenção se desfez poucos anos após sua criação. A grande crítica à convenção ficava a cargo da oposição aos termos do texto, posto que nele não havia especificação quanto à natureza da violência que deveria ocorrer para desencadear uma reação global ou nacional. A principal confusão quanto ao texto da Convenção foi o fato de nele não estar claro o significado de “genocídio” (POWER, 2004, p. 92). É nessa suposta falha na determinação do conceito de genocídio que os Estados Unidos repousam sua retórica para aplacar as mais contundentes solicitações de intervenção, assim como o número de mortos não define o que é um genocídio, pois o criador da convenção entendia que limitar uma quantidade de pessoas mortas daria aos perpetradores uma referência da barbárie que poderia vir a ser cometida. A força da Convenção teria base na “intenção” das nações em não permitir que assassinatos em massa ocorressem. Ademais, os críticos da Convenção estavam receosos de que os Estados Unidos pudessem ser processados devido à linguagem abrangente sobre a definição de genocídio. Nilson Moreira expressaria essa preocupação dos Estados Unidos quanto à definição de genocídio aos três milhões de nativos norte-americanos mortos no século XIX (MOREIRA, s.d., p. 67).

Power elenca as principais razões da inação norte-americana:

a) mesmo com a intensa cobertura da mídia, a cobrança de algumas autoridades e dos cidadãos americanos é extremamente lenta. Dessa forma, antes que as mortes comecem os agentes nacionais entendem que nenhum tipo de violência gratuita será infligido. Acreditam que a diplomacia tradicional e as negociações feitas para solucionar o problema darão conta de tudo. Porém, quando as mortes se iniciam, supõem que os civis que não reagirem serão deixados em paz. Por fim, após todas as tentativas de solução, resta somente solicitar um cessar-fogo e fazer doações humanitárias;

b) é na esfera da política interna que se perde a batalha para deter o genocídio. Os líderes políticos americanos entendem que o silêncio da sociedade em geral é um indicador da indiferença de todos com o problema em questão. Sendo assim, consideram que não haverá custos nem riscos aos Estados Unidos se não se envolverem em conflitos. Além do mais, as consideradas “fontes de influências”, como membros do Congresso, jornalistas, ONGs e a sociedade civil, não geram suficiente pressão política para alterar as estratégias dos líderes americanos;

c) o governo norte-americano não só nega apoio ao envio de tropas para deter o conflito como, ao mesmo tempo, faz um grande esforço para que nenhuma outra nação também o faça;

d) as autoridades norte-americanas apresentam uma série de pontos sobre a natureza da violência em questão e de como a interferência dos Estados Unidos pode prejudicar mais do que ajudar, além de argumentarem que os massacres são processos bilaterais e inevitáveis e garantem que qualquer ação estadunidense será inútil. Ainda alegam que uma intervenção pode causar sérios problemas às vítimas e colocará em risco outros interesses morais ou estratégicos dos Estados Unidos. Mais enfático ainda é o termo que usam para definir os funcionários que clamam pela ação do país nos conflitos. “Exaltados” é a definição dada a essas pessoas que, segundo os agentes nacionais, usam argumentos morais em um sistema de fala, principalmente a “fria” linguagem dos interesses (POWER, 2004, p. 18-19).

Logo, constata-se que o princípio que rege as decisões é pela não-intervenção da comunidade internacional em casos de conflito, ainda que estes possam indicar genocídio, pelo menos até que a força da opinião pública leve os Estados mais poderosos a reagir. Assim como a recusa das autoridades políticas e diplomáticas em reconhecer a natureza do desastre iminente. Maurício Santoro (2005) ressalta o princípio que rege as decisões das grandes potências na maior parte das vezes pela não-intervenção em conflito, ainda que a crise possa

indicar um caso explícito de genocídio... Segundo o autor, a contribuição para essa posição é resultado de uma análise nada concreta da noção de “interesse nacional”, realizado por dirigentes que consideram os crimes de genocídio imagens distantes da sua realidade e, ainda por cima, atrapalham a agenda política do momento (SANTORO, 2005).

Contudo, as grandes intervenções da década de 1990 apresentaram formas distintas. Na Guerra do Golfo em 1991, Saddam Hussein havia violado a legislação internacional ao invadir o Kuwait e, assim, os Estados Unidos com o apoio da ONU montaram uma coalizão com os países vizinhos do Iraque. Os conflitos na Bósnia e no Kosovo foram motivados em razão de problemas étnicos e a intervenção foi solicitada pelos grupos que mais sofriam com a guerra, tendo os Estados Unidos auxílio da ONU e da OTAN. Mas, ainda sim, a lógica norte-americana era de que não fazia sentido empregar ostensivamente a ação de oficiais militares para transformar o mundo num lugar melhor. No governo Clinton, a noção de usar o poder militar em favor de “razões puramente humanitárias”, para salvar populações de países atrasados dos seus próprios governantes ou de si mesmo, era tida como uma noção civilizadora característica de uma visão de mundo de algumas potências imperiais do passado, ou seja, não corroborava com a visão de mundo e comprometimento dos Estados Unidos (MANN, 2006, p. 18).

No entanto, ainda que os Estados Unidos se neguem a fornecer ajuda em episódios de violação dos direitos humanos e casos de genocídio, esse país ocupa um lugar privilegiado no mundo. Em consequência dessa posição de destaque atrelada ao poder de interferir e influenciar diversas esferas das relações interestatais, os Estados Unidos sempre serão chamados a resolver certas “aflições” mundiais. Essa realidade vai ao encontro de uma declaração do então assistente do secretário de Estado dos Estados Unidos para assuntos de direitos humanos e democracia, John Shattuck. Diante dos acontecimentos de Ruanda, ele informou: a ONU não era nada mais do que a reunião dos principais países que compunham o Conselho de Segurança, na qual os Estados Unidos eram, sem dúvida, o país mais poderoso. Dessa forma, Shattuck logo apresentou a questão: O que os Estados Unidos devem fazer? (FRONTLINE. 2003). Percebemos que há uma concordância sobre a importância da atuação dos Estados Unidos nos conflitos, pois espera-se que a nação mais poderosa do mundo ajude a aplacar a violência que esses conflitos provocam. Sendo a potência que é, os Estados Unidos possuem uma posição de destaque inegável, que leva irremediavelmente muitos países a solicitar sua ajuda. Até nas reuniões do alto escalão da ONU sobre a possibilidade de criar

uma força de paz regional africana em substituição a Unamir, Shattuck crê que o apoio dos Estados Unidos era essencial para o sucesso de tal plano.

3.5 A NOÇÃO DE “IMPÉRIO” NORTE-AMERICANO

Antônio Negri utilizou a palavra “império” para definir a importante posição dos Estados Unidos, mas não como uma metáfora, mostrando as semelhanças entre o mundo de hoje e o império de Roma. O autor pontua que tal privilégio não deriva das suas semelhanças com as antigas potências imperialistas europeias, e sim de suas diferenças. Essas diferenças podem ser claramente reconhecidas nas bases corretamente imperiais (não imperialistas) da Constituição dos Estados Unidos. Nesse contexto, *constituição* quer dizer tanto o documento formal, por escrito, juntamente com suas emendas e seu aparato jurídico, e a constituição material, isto é, a formação contínua e reformação da composição de forças sociais. Thomas Jefferson, e os autores de *The Federalist*, e os outros membros fundadores dos Estados Unidos foram todos inspirados pelo modelo imperial da época, e acreditavam que estavam criando do outro lado do Atlântico um novo império. Esta ideia sobreviveu e cresceu ao longo da história da edificação dos Estados Unidos, expandindo-se atualmente em escala global como um aspecto de realização plena. E, portanto, o conceito de *império* é caracterizado fundamentalmente pela falta de limites, ou seja, os Estados Unidos *podem ir aonde desejarem*, podendo interferir em qualquer lugar e por qualquer motivo. O conceito de *império*, portanto, inclui um regime que efetivamente abrange a totalidade do território, ou realmente governa todo o mundo “civilizado” (NEGRI, s.d, p. 6).

Bárbara Lima destaca que os Estados Unidos ao final da Guerra Fria foram convocados para garantir a paz e dar eficácia jurídica ao processo, no qual as instituições supranacionais — ONGs humanitárias, órgãos financeiros e a própria ONU — cederam, para os autores, o papel central aos Estados Unidos. Como resultado, o país é convocado a intervir militarmente em diversos conflitos regionais ao redor do globo, tornando-se a *polícia da paz*. Com isso a lógica imperial se instituiu, fazendo com que o contexto mundial lembre constantemente dessa posição ocupada pelos Estados Unidos. A noção de poder imperial e o próprio destaque que esse país ganhou no pós-Guerra Fria promovem a recuperação do ideário de excepcionalidade americana, baseado no Destino Manifesto. A partir desse momento, o país passa a trabalhar para dinamizar e expandir seus valores (LIMA, 2008, p. 30).

É importante saber a origem desse ímpeto norte-americano em espalhar seus valores e como se formou essa noção de império, que lhe rendeu o prestígio de nação mais poderosa do mundo. No próximo capítulo, abordaremos o desenvolvimento dessa característica de excepcionalidade, construção fundada desde a independência até o século XX. Isso para demonstrar que a relevância dos Estados Unidos e de seu poderio no mundo são essenciais para aplacar diversos males, como os conflitos regionais.

4 - DESTINO MANIFESTO: A CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA DE UMA GRANDE NAÇÃO

Para se compreender a excepcionalidade norte-americana, neste capítulo fazemos um recuo no tempo para revisitar o processo de formação dos Estados Unidos como nação independente e como se construiu a noção de potência ao longo da história até a entrada na Segunda Guerra Mundial, evento que determinou a vitória dos aliados ³³. Posteriormente, a confirmação de tal prestígio ocorreu quando do término da Guerra Fria.

Para José Fiori, os fatos que contribuíram para o excepcionalismo norte-americano foram a sua inserção geopolítica inicial e sua relação econômica com a ex-metrópole inglesa, relação essa que não foi interrompida pela independência dos Estados Unidos.

A América do Norte foi o primeiro Estado nacional que se formou fora da Europa. Foi, ao mesmo tempo, um Estado nacional “tardio”, porque se desenvolveu em um sistema de Estados que já estavam constituídos, hierarquizados e em expansão contínua, desde o século XVII. O próprio florescimento dos Estados Unidos constitui um episódio do movimento expansivo e competitivo dos Estados e dos capitais europeus; além de terem sido uma colônia que se separou de um “estado-imperial” vitorioso. Ao contrário de todos os demais Estados não europeus que hoje compõem o sistema político mundial, então originados invariavelmente de impérios em decadência ou em franco processo de decomposição, a exemplo dos estados latino-americanos no século XIX e de todos os Estados africanos e asiáticos formados no século XX, em particular depois da Segunda Guerra (FIORI, 2004, p. 68).

O processo de desenvolvimento do Estado norte-americano é também singular porque ocorreu durante as guerras que determinaram a hegemonia inglesa no continente europeu e no mundo colonial — em um momento crucial da História da Inglaterra, durante a Revolução Industrial, em que se engendrou a base material e financeira para a primeira divisão internacional do trabalho.

³³ Os Aliados da Segunda Guerra Mundial foram os países que se opuseram as Potências do Eixo Alemanha, Japão e Itália. A União Soviética, os Estados Unidos e o Império Britânico eram as principais forças. A França antes da sua queda, e a China no teatro de operações Ásia-Pacífico são também consideradas Potências aliadas. Já, a Polônia foi o primeiro país aliado, pois sua invasão deu início a Segunda Guerra Mundial na Europa.

A excepcionalidade dos Estados Unidos como colônia e posteriormente como nação independente faz-se evidente nesse contexto, pois o país nunca fez as vezes de “colônia de exploração de riqueza e poder”, assim como ocorreu com as colônias espanholas e portuguesas. Segundo Fiori, o país rompeu seus laços com a Inglaterra, mas acabou se tornando a “periferia primário-exportadora” da economia e da industrialização inglesas. E, ainda assim, desde o início de sua formação como Estado nacional já apresentava tendências expansionistas, característica muito singular para um Estado considerado tardio.

No entanto, a História demonstra, por meio de diversos exemplos, que foram os interesses econômicos os principais motivadores da política expansionista dos Estados Unidos. A Doutrina Monroe, a política do *Big Stick* e a Diplomacia do Dolar adotada por Taft (1909-1913) fornecem claras evidências da pretensão dos Estados Unidos em assegurar seus interesses econômicos na vizinha América Latina. A economia norte-americana tem enorme relevância, por longo tempo, em razão dessa política exercida desde a independência das Treze Colônias. Cada episódio da prática política expansionista desse país teve sua carga ideológica fortemente fundamentada na predestinação e na legitimação da sociedade norte-americana.

Em 1912, termina o processo de formação do território com a incorporação do Arizona. A primeira consequência direta da expansão foi o aumento significativo do território norte-americano, que possibilitou grande desenvolvimento da economia. A agricultura, indústria, mineração, pecuária e comércio se desenvolveram a passos largos, promovendo o crescimento da população que chegou a somar cerca de 30 milhões, em 1860. A partir dessa época, houve o fortalecimento de uma poderosa burguesia industrial e comercial e paralelamente do operariado fabril, tendo a economia sua principal base na agricultura e pecuária.

A formação da sociedade acompanha a formação e consolidação das instituições governamentais, e com os Estados Unidos não foi diferente. No entanto, o desenvolvimento de um aparelho burocrático nos Estados Unidos implicou o rompimento estabelecido nas relações institucionais e políticas que haviam evoluído durante o século XIX entre os partidos, os tribunais, a presidência, o Congresso, e os estados individuais. Essa característica no desenvolvimento institucional ocorreu entre os anos de 1877 e 1920.

Stephen Skowronek (1982) frisa que, nessa época, houve uma inovação administrativa nacional dos Estados Unidos em três áreas: a reforma da administração civil; a reorganização

do exército; e o estabelecimento da regulamentação ferroviária nacional. Esses três fatores individualmente apontam que as elites governamentais apresentam tipos diferentes de problemas, como conflitos de classes, crises institucionais e a complexidade da nova era industrial. As novas instituições foram criadas para atender as demandas mais imediatas do novo governo, contudo as elites governamentais não poderiam manter o apoio a qualquer esforço, pois isso poderia minar um estabelecido relacionamento político e institucional. Essa elite se concentrou no aperfeiçoamento de uma nova máquina estatal no interesse de construir uma autoridade administrativa nacional. Assim, a proposta do novo governo era renovar suas instituições e com isso estabelecer processos administrativos mais condizentes com os interesses do novo Estado. Para tanto, enfrentou obstáculos e dilemas enraizados no sistema político e institucional, desde longo tempo.

Assim que rompeu seus laços políticos com a Inglaterra, os Estados Unidos acabaram se tornando a periferia primária e exportadora da economia e da industrialização inglesa. Em consequência desse movimento na Inglaterra, os Estados Unidos sofreram um processo de independência diferente das demais colônias da Europa, onde a principal atividade era a acumulação de poder e riqueza baseada na exploração das colônias. Contudo, o novo estado nacional americano já se desenvolvia no cenário mundial com forte tendência expansionista. Igualmente, deu início à ampliação de seu território logo após a independência, escreveu sua Constituição e elegeu seu primeiro presidente republicano. Durante todo o período que comporta a formação geopolítica do novo estado nacional, o principal movimento foi o das negociações a respeito das fronteiras com as grandes potências europeias presentes no território norte-americano.

A emancipação das Treze Colônias foi a base territorial de fundação do país, tendo a coletividade desempenho de alta relevância. Além do discurso unificador utilizado por essas colônias, elas reafirmavam por meio do comando “*One Nation Under God*” que a família, o trabalho e o esforço individual eram valores essenciais para a nova nação. Vale lembrar que os Estados Unidos são um país formado por imigrantes unidos em torno do discurso do nacionalismo, elemento que constituiu uma das principais características dessa nação. Tais valores agregam-se à doutrina do Destino Manifesto, de natureza expansionista, que tem sua essência no princípio calvinista da predestinação absoluta em que se afirma: “Deus escolhe seus eleitos”. Em consequência, essa doutrina dissemina aos cidadãos que eles têm o dever de propagar seus valores às nações que não receberam essa “bênção divina”.

Cabe então questionar o porquê de os Estados Unidos afirmarem terem sido um país escolhido por Deus, e não outra nação qualquer.

4.1 O PODER DA RELIGIÃO CIVIL

A resposta a esse questionamento — o motivo de os Estados Unidos afirmarem terem sido um país escolhido por Deus — tem sua gênese numa sociedade que acredita ter o poder divino escolhido a América para que nela se construísse a sede do paraíso na Terra, e, segundo tal crença, a causa da América será sempre justa e nada de mal lhe será atribuído. Os colonos são os verdadeiros herdeiros do povo eleito, pois prestavam a Santa Fé. “Nossa missão é liderar os exércitos de luz em direção aos futuros milênios” (RAMOS; MIRANDA, 2007, p. 2). Não é difícil notar a presença marcante de uma crença em Deus e em valores cristãos no discurso dessa nova nação. Fica claro que o “espírito” religioso se faz presente nas relações políticas e sociais do país, tanto em esfera interna como externamente.

Os Estados Unidos sempre tiveram por objetivo explícito disseminar seus valores que, além de patrióticos, foram criados com base no mito de que esse país é uma nação vencedora e, conseqüentemente, tem como dever defender a sociedade que construíram por meio de um desígnio proferido pela providência divina. E, em muitos casos, entendem, ainda, que devem defender a humanidade em geral.

A democracia, a estrutura familiar, a liberdade e o trabalho, atrelados à crença em símbolos e ritos, são utilizados pelos Estados Unidos de diversas formas para legitimar suas ações no interior da sua sociedade e, por vezes, fora dela também. Trataremos dessa questão dos símbolos e ritos mais à frente, no entanto cabe dizer que esses valores agrupados constituem o conceito proposto por Robert N. Bellah em 1967 de “*american civil religion*”³⁴.

A grande influência que a religião civil exerceu sobre as decisões políticas e sociais do país é um fator determinante de sua postura diante de outras nações, desde a conquista da sua independência. Um ponto importante para compreender o processo de formação dos Estados Unidos é entender de que maneira essas práticas e a construção de discursos legitimam ações imperialistas, tais como intervenções econômicas, político-militares e a imposição de seus valores a outras civilizações.

³⁴ Para Robert Bellah, a religião civil americana é composta por um conjunto de crenças e de símbolos “a que nem sequer faltam os seus profetas e os seus mártires, os seus grandes acontecimentos e os seus lugares de memória, nem práticas rituais que pontuam o calendário cívico através de selecionadas evocações, as quais, nas suas diversidades, põem em cena uma autorrepresentação da América [...]” (Bellah, 1993, p. 5).

Para os autores André Ramos e Augusto Miranda (2007), foi por intermédio da concepção do contrato social proposto por Rousseau que se tornou possível compreender a relação entre o discurso de unidade nacional no cerne de uma sociedade tão diversificada como a dos Estados Unidos.

O historiador Fernando Catroga (2005) no seu livro *Nação, Mito e Rito* assinala uma influência tanto do pensamento de Rousseau como de Locke para a sistematização de uma religião civil estadunidense. E, nesse estudo, faz uma comparação com a influência desses dois autores na sociedade, tendo como enfoque a religião civil, cujo papel é de grande peso na produção e reprodução do consenso nacional e social.

Dessa forma, podemos observar como Catroga apresenta a distinção entre a interpretação feita por Rousseau e por Locke. O Contrato Social, segundo Rousseau, tinha por finalidade promover a união coletiva do corpo civil, que seria assegurada pelo Estado por meio de ferramentas jurídicas e políticas e como consequência garantiria a liberdade pública. Ainda para Rousseau, Deus é uma força transcendente, e a religião civil teria como função sacralizar o Contrato Social, pois mediante o contrato os indivíduos estariam submetidos ao Estado, e dessa forma teriam condição de efetivamente tornarem-se súditos das leis. Para Locke, entretanto, é preciso haver uma separação entre Estado e religião, de tal modo que as liberdades públicas pudessem ser garantidas. Por isso, Catroga enfatiza que as ações dos Estados Unidos sofrem mais influência de Rousseau, pois Deus está presente em tudo. Enquanto Locke limitava a opção religiosa no campo da consciência, e assim neutralizava o Estado no âmbito da religião civil (HORÁCIO, s.d., p. 3).

Nota-se que no imaginário estadunidense Deus é visto como o elemento unificador da pátria, tendo a crença e a prática em certos ritos coletivos grande significado na religião civil, a qual vem disfarçada sob a tessitura da “moral e ética cristã”. Cabe assinalar também um fator muito relevante nesse processo de influência da religião civil tanto nos meios políticos como sociais: o emprego de elementos morais para legitimar suas ações num jogo dialético de somas e trocas de força entre a elite econômica e a população pobre, que busca condições melhores de vida. E é nesse jogo de forças que se promove o culto aos símbolos nacionais, como o Hino Nacional e a bandeira, para assim criar um elo de pertencimento dos civis com a nação.

O marco temporal é um exemplo contundente de como a religião civil se manifesta nas práticas comemorativas. O “4 de Julho”, quando se comemora a Independência dos Estados

Unidos, em 1776, representa a conquista da liberdade e deve ser comemorada por toda a América, evocando o espírito patriótico de todos. O dia de Ação de Graças, dia do Veterano e dia do Presidente são outras datas comemorativas que carregam o peso dos valores da nação. Outra manifestação está presente nos discursos políticos que enaltecem os valores de fundação do país e a crença em um Deus unificador. Incrições em monumentos e produções cinematográficas também possuem forte cunho de crença nos valores de “povo escolhido”, sempre a incitar a exacerbação do nacionalismo estadunidense.

4.1.1 IN GOD WE TRUST

A célebre e tão conhecida expressão “In god We trust” denota o caráter abrangente de crença em um Deus provedor, a qual tem sido usada há tempos para legitimar ações com os mais diversos objetivos. Um exemplo disto foi o discurso do congressista Benett, do Estado da Flórida, quando, no contexto da Guerra Fria, declarou que o uso da frase nas moedas reafirmaria a *fé da nação* em Deus, fortalecendo assim a base de sua liberdade.

Portanto, fica bem exposta no discurso do congressista a manifestação da religião civil, assim como também é evidente que esse discurso não esconde os interesses específicos dos Estados Unidos durante a Guerra Fria de combater o comunismo. Para tanto, utilizam-se frases símbolos da tradição americana, ligadas à caracterização da doutrina de seu *destino manifesto*, como esta expressão, “In God We Trust”. Tal doutrina, de natureza expansionista, reside no princípio calvinista da predestinação absoluta pela qual Deus escolhe seus eleitos. A difusão da liberdade seria a extensão das instituições americanas para os povos que não foram escolhidos. Logo, o *destino manifesto* irá adquirir as feições de um “altruísmo civilizatório”, sustentando a ideia de ação regeneradora destinada a conduzir os outros povos para a “Nova Jerusalém” (RAMOS; MIRANDA, 2007, p. 8). Valendo-se dessa *doutrina*, os Estados Unidos adquirem novas terras, comprando-as, anexando-as ou tomando-as. Dentre esses territórios, Lousiana, Califórnia, Novo México, Arizona, Nevada, Utah e partes do Colorado, Kansas e Oklahoma assim foram integrados no solo comum estadunidense.

A expressão “Destino Manifesto” foi utilizada a primeira vez por John L. O’Sullivan, num artigo de 1839, mas somente foi publicado em 1845. Nesse artigo, foi defendido que os Estados Unidos estavam destinados à realização dos melhores feitos e a manifestar para a humanidade a excelência dos princípios divinos — seriam a nação do progresso, da liberdade individual e da emancipação. No entanto, fazer da história de outros povos tábula rasa seria um grande engano... E quando essas nações se negassem a receber a ação civilizatória e

libertadora proposta pelos Estados Unidos, o que aconteceria? Segundo o ex- presidente Woodrow Wilson (1912- 1921) não há como fugir da vontade de Deus: “[...] a missão civilizatória dos Estados Unidos consistia em outorgar a democracia aos países atrasados, ainda que pela força” (RAMOS; MIRANDA, 2007, p. 8).

4.2 EXCEPCIONALISMO NORTE-AMERICANO

Durante o governo de Ronald Reagan (1981- 1989), os Estados Unidos retomaram o conceito de excepcionalismo e junto com ele a ideia do destino manifesto. A consequência imediata dessa postura foi uma política extremamente conservadora, tanto no âmbito doméstico como no âmbito internacional.

O excepcionalismo norte-americano define-se pela convicção de que os Estados Unidos da América são uma nação excepcional, ou seja, produto de uma trajetória histórica única e cujo papel no mundo seria igualmente extraordinário. Essa singularidade norte-americana pode ser encarada por meio de diferentes aspectos. Um desses aspectos do excepcionalismo pode ser avaliado através das ideias seculares ou religiosas, uma vez que a natureza “extraordinária” do país é vista, a depender do autor, como produto do liberalismo lockiano, do capitalismo liberal, da democracia republicana ou da providência divina (FONSECA, 2007, p. 150). Uma característica marcante do excepcionalismo norte-americano tende a ressaltar as particularidades do modelo político democrático e liberal construído no país, e por vezes até o reproduzem pelo mundo afora.

O aspecto religioso destaca o papel essencial da fé, dos valores morais e, ocasionalmente, de mitos “fundamentais” protestantes na formação de uma identidade nacional tipicamente norte-americana, exacerbada numa percepção de si mesmo como país de extrema relevância para o mundo. Ao longo de todo o século XIX, a matriz ideológico-religiosa da política externa norte-americana já continha elementos claros e bem definidos que explicariam o comportamento do país nas décadas seguintes.

A ideia de excepcionalismo estadunidense foi produto da experiência americana fortalecida principalmente após a Guerra Civil. Essa postura de nação superior assumida pelos Estados Unidos criou fortes raízes nas ideias republicanas de liberalismo individualista no fim do século XIX. Para Woodrow Wilson, o excepcionalismo americano seria um modelo para o resto do mundo: quanto mais democracias existissem no mundo mais a hegemonia ideológica

da América se ampliaria e, portanto, o mundo tornar-se-ia cada vez mais seguro para a república americana (NASSER, 2010, p. 156-157).

Segundo Fernando Catroga (2005), a expansão territorial dos Estados Unidos teve sua principal base nos preceitos religiosos de um *deus teísta*³⁵, que tinha por missão incumbir e orientar o alcance de metas e, assim, essa nação cumpriria seu destino. Esse suposto destino está centrado na crença de que as fronteiras geopolíticas não seriam obstáculos diante da pretensão estadunidense de levar seus valores a outras civilizações, de tal modo que tais fronteiras já não eram somente geográficas, mas também ideológicas. Valendo-se dessa postura, era criada a cisão entre civilização e barbárie – representante da civilização eram os Estados Unidos, enquanto os da barbárie eram todos os outros povos.

Um fator relevante apontado pelo mesmo Catroga é a confortável posição que os Estados Unidos ocupam no mundo enquanto nação “hegemônica”, que o autor chama de renovação demográfica, iniciada pelos imigrantes que consideram aquele país a terra da prosperidade e liberdade. Portanto, baseados na crença de nação predestinada, os Estados Unidos iniciaram sua expansão territorial amparando-se em quatro preceitos fundamentais: *noções de segurança, predestinação geográfica, difusão da liberdade; e lei de gravitação político- geográfica.*

4.3 NOÇÕES DE SEGURANÇA

A noção de segurança é o preceito primeiro do Destino Manifesto, fundamentado no objetivo de anexação de territórios próximos aos Estados Unidos como argumento de defesa do seu território em vista de uma suposta ameaça de invasão. Essa justificativa foi empregada na anexação da Lousiana e na malfadada tentativa de ataque ao Canadá.

A anexação da Lousiana pelos Estados Unidos ocorreu quando esse viu seu desejo expansionista ameaçado por Napoleão Bonaparte, em 1803, que exigiu do governo espanhol o território da Lousiana para a França. Se Napoleão conseguisse o território, os Estados Unidos perderiam os portos situados naquela região e o interior do país estaria ameaçado de invasão. A Lousiana, então, foi vendida pela França aos Estados Unidos que, por sua vez, incorporou 2.600.00 quilômetros quadrados ao seu território.

³⁵Teísmo é apenas o nome para classificar a opinião segundo a qual existe ou existem deuses. Algumas religiões são teístas, outras são deístas, panteístas, entre outras aceções.

4.4 PREDESTINAÇÃO GEOGRÁFICA

A predestinação geográfica afirma que a fronteira de um país deve ser instaurada por um limite geográfico, por exemplo, montanhas, um rio, entre outros. Este limite natural predestinaria o tamanho do território que determinada nação deveria ocupar. No entanto, no caso dos Estados Unidos essa fronteira, devido ao desejo expansionista, acaba sendo estabelecida pelo limite geográfico mais distante. De início, esse limite para aquele país eram os Montes Apalaches, e depois passou a ser o oceano Pacífico. Inicialmente criado na França iluminista, o termo “predestinação geográfica” no século XVIII funcionava “como justificativa, *a posteriori*, dos limites do Estado nacional e princípio organizador das relações com países vizinhos” (MAIA; OLÍMPIO, 2011). A anexação da Flórida e do Texas são exemplos de utilização deste fator do Destino Manifesto que foi somado ao fator de “Noções de Segurança”.

Foi um incentivo do governo americano que iniciou a anexação daqueles territórios, no processo denominado “Marcha para Oeste”, responsável pelo povoamento do interior do país motivado pelo baixo custo das terras e pela fertilidade do solo. Em 1813, os Estados Unidos anexaram o Oregon e a Flórida; em 1945 o Texas pediu sua independência ao México e sua anexação aos Estados Unidos, que assim conseguiram ampliar seu território e dar continuidade ao seu objetivo de levar suas fronteiras até o Pacífico.

Logo após a anexação do Texas, os Estados Unidos compraram o Novo México e a Califórnia, esta última em razão dos portos lá existentes, conquistando, assim, seu objetivo de levar suas fronteiras até ao Oceano Pacífico, por meio do pagamento ao governo mexicano de 15 milhões de dólares.

A última fase do expansionismo americano se caracteriza pelo direito que os Estados Unidos julgam ter sobre os territórios próximos ao seu. Com base nessa crença, o país justificou a anexação do Alasca, do Havaí e de Porto Rico. Mais uma vez, o excepcionalismo estadunidense manifesta-se e comprova que seus objetivos estão além de barreiras geográficas.

4.4.1 INTERVENÇÃO NAS AMÉRICAS

Após o processo de expansão territorial tão bem sucedido, os Estados Unidos iniciaram uma série de intervenções em diversos países da América Central e Latina. A maior parte dos países do continente sofreu algum tipo de intervenção tanto direta como indireta. A

Nicarágua teve a presença dos norte-americanos em seu território por mais de vinte anos. Alguns países do continente, como Brasil, Chile e Argentina, receberam financiamento do governo dos Estados Unidos para combater a expansão socialista e para promover governos ditatoriais. Toda essa ação expansionista tem suas raízes ideológicas fundamentadas no Destino Manifesto.

Posteriormente, essas intervenções também se estenderam ao Oriente Médio. Um exemplo claro e recente dessa postura do governo norte-americano foram as decisões tomadas pelo ex-presidente George W. Bush (2001-2009) em relação à invasão ao Iraque. Utilizando um discurso para libertar o mundo de um perigo avassalador, pois existia a suposta ameaça de que o Iraque possuía armas de destruição em massa e que Saddam Hussein não hesitaria em usá-las. Nunca se conseguiu provar a existência dessas armas. No entanto, para legitimar seu discurso a respeito do perigo que o presidente iraquiano oferecia ao mundo e também à população do Iraque, o enfoque da invasão mudou de rumo e passou a ser o tema das agressões aos direitos humanos — Bush determinou a invasão ao Iraque e destituiu o presidente do seu cargo, levando-o a julgamento e morte. Sob a alegação da promoção dos direitos humanos, o altruísmo civilizatório se fazia presente nos discursos e nas decisões do então presidente norte-americano. Fundamentando-se na ideia de nação predestinada a salvar o mundo da barbárie, os Estados Unidos não poderiam negar ao povo iraquiano a liberdade e a democracia.

É dessa construção ao longo da história que advém a excepcionalidade norte-americana e sua importância no sistema mundial, e é assim que sua atuação nas decisões em todos os âmbitos torna-se extremamente relevante. Por isso, todas as outras nações olham para os Estados Unidos quando se passa uma crise em algum país. Sendo assim, é natural que a comunidade internacional se voltasse para os Estados Unidos quando o conflito em Ruanda eclodiu, assim como em todos os outros conflitos, pois a sua decisão de intervir pode interromper uma guerra, tanto quanto o contrário: sua inação pode permitir que ela se perpetue.

Mas não é somente a herança do Destino Manifesto que demarca o grande peso dos Estados Unidos na ordem mundial. O que mais faz desse país um “colosso” no mundo atual? Como diz Michael Mann: “o poderio militar norte-americano não tem rival”. A superioridade militar decisiva estadunidense não está só concentrada nas armas nucleares nem no peso do efetivo, mas também na mobilização global e no poder de fogo que possui. Só os Estados

Unidos têm alcance global” (MANN, 2006, 18). Essa singularidade ocorre porque o Japão e a Europa não buscam o poder militar, a União Soviética já não existe mais, e, tanto a Rússia quanto a China, querem se inserir no complexo capitalista e direcionam sua economia para outros pontos.

A maior parte dos orçamentos militares do mundo tem se reduzindo, menos os dos Estados Unidos. Este, em 2001, representava um total de 36% do mundo todo, tendo subido para 40% em 2003. Numa escala comparativa, o orçamento militar é seis vezes maior que o da Rússia, e sete vezes maior que o da França, do Reino Unido e do Japão (MANN, 2006, p. 31-34).

A noção de maior potência fortaleceu-se em 1998, quando Clinton e o ministro de Exterior francês Hubert Vicent cunharam a palavra “hiperpotência” com o objetivo de expressar avidamente a ideia de uma superpotência hiperativa e antissocial. Dessa forma, a tendência que buscava disseminar o “novo imperialismo” estava forjada. Para Michael Mann, essa tendência poderia ser vista como uma consequência lógica do poder irrestrito que os Estados Unidos adquiriram após o colapso da União Soviética (MANN, 2006, p. 18).

Em relação ao peso atribuído aos Estados Unidos no cenário internacional, Michael Mann (2006) aponta as seguintes definições dadas por dois autores: a) Segundo Charles Krauthammer (2001), “nenhum país foi tão dominante em questões culturais, econômicas, tecnológicas e militares na História do mundo desde o antigo império Romano”. Com o fim da Guerra Fria, num cenário unipolar, os Estados Unidos eram agora a maior potência, inquestionavelmente; b) Robert Kaplan (1998; 2002) seguiu a mesma linha de Krauthammer e afirmou que “a vitória de Roma, na Segunda Guerra Púnica, equivale à vitória dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, o que fez do país uma super potência mundial. Segundo Mann, os dois autores entendem que os Estados Unidos poderiam levar a paz ao mundo todo. Kaplan alega que “a hegemonia benevolente exercida pelos Estados Unidos é boa para uma parte imensa da população mundial”; é humanitária (MANN, 2006, p. 21).

Philip Bobbit (2002) enfatiza as origens militaristas e o recente impulso em direção à paz. Para o autor, sua “teoria constitucional” classifica a democracia e os direitos humanos acima da soberania dos Estados. Sendo assim, se um Estado não promove a democracia e não protege os direitos humanos, ele perde o direito a sua soberania e pode a qualquer momento sofrer uma intervenção militar. Bobbit usa o exemplo da intervenção no Iraque para ilustrar essa teoria, e afirma que os Estados Unidos, por serem imensamente poderosos, democráticos

e comprometidos com os direitos humanos, são a única potência que possui o poder e o direito de intervir em países que cometam atos de agressão aos direitos humanos. Vale aqui a ressalva de que a qualquer momento os Estados Unidos podem intervir num país que viole os tratados internacionais, contudo isso somente se for de grande interesse dessa nação, pois a preservação da vida é somente retórica para a legitimação de suas pretensões, já que não houve intervenções dos Estados Unidos em diversos casos de genocídio ao longo do século XX.

Hoffman (2002) analisa a obra de Henry Kissinger, intitulada *Diplomacia* (2001), e comenta que este autor registrou que “a moralidade se expressa na vontade de perseverar através de diversos passos, cada um dos quais é inevitavelmente incompleto em termos do objetivo final”. Hoffman avalia que Kissinger domina o assunto intimamente e demonstra uma compreensão profunda da história, assim como a sua convicção de que nem o messianismo wilsoniano nem a defesa a todo o custo da hegemonia americana — as duas formas do que designa por “imposição de soluções americanas nos pontos problemáticos do mundo — podem gerar políticas sensatas”. Hoffman aponta que a proposta de Kissinger é, em última análise, decepcionante.

Para tanto, apresenta duas razões como justificativa da sua análise: a sua questionável concepção geopolítica e a sua incapacidade de lidar com tudo o que não seja pura *Realpolitik*. Para Hoffman, a alegação de Kissinger sobre deixar as questões de segurança na África para os africanos — porque aí não existem interesses estratégicos de segurança americanos — é uma fuga. Assim como os idealistas devem reconhecê-lo — as suas observações acerca da dificuldade de implementação dos “princípios democráticos ocidentais de organização política” para a África e a sua nota de que “a procura de fins morais nas questões internacionais opera num contexto relativamente diferente à política interna” —, Hoffman declara:

Numa das suas muitas observações surpreendentes, Kissinger afirma que ao retirar a religião das questões de contenção e de “massacre” dos assuntos mundiais, o princípio vestefaliano de não-intervenção dos assuntos internos de outros Estados era “o slogan dos direitos humanos da época”. Vestefália, afirma corretamente, “concentrou-se no problema da paz e deixou a justiça para as instituições nacionais”. Mas os horrores do século XX que resultaram das práticas dos regimes totalitários e dos confrontos entre grupos étnicos dentro de Estados geraram a necessidade de novos princípios que justificam a interferência coletiva para proteger os povos de projetos assassinos como a “limpeza étnica” e o genocídio. Este é um elemento importante da erosão da fronteira entre o que está dentro e o que está fora do

Estado, entre política externa e interna. Não é verdade como Kissinger pretende que os atuais ativistas dos direitos humanos acreditem que “a paz se segue automaticamente à justiça”. Eles sabem que proteger os direitos humanos leva à agitação, tal como o exercício da segurança coletiva contra a agressão interestatal alimenta a violência. Mas também sabem que as violações graves dos direitos humanos requerem, nas palavras de Kissinger, “algum tipo de autoridade supranacional, que possa usar a força”, o que ele considera inaceitável (HOFFMAN, 2002).

Hoffman entende que a nova realidade necessita de ações mais práticas e que não podem estar vinculadas a conceitos elaborados numa época nas quais as relações interestatais davam-se de outra forma. Assim como os conflitos da era moderna necessitam de uma ação das grandes potências, porque somente essas nações possuem o poder essencial para interromper guerras e preservar vidas, o que Kissinger considera um erro. No entanto, sabemos que, sempre que as grandes potências se omitiram diante dos conflitos, a duração deles foi prolongada e houve um saldo de mortos mais elevado. Ruanda é o exemplo tácito da necessidade da atuação das potências.

Em parte, ele nos diz por que casos recentes de intervenção militar “não refletiram a noção tradicional de interesse nacional americano”, uma vez que “o seu resultado não podia de forma alguma afetar qualquer definição histórica da segurança americana”. Para Hoffman, Kissinger parece estar argumentando que o fato dessas iniciativas “terem sido uma resposta a fortes pressões internas para aliviar o sofrimento humano” torna-as, *ipso facto*, suspeitas. Na análise de Hoffman, Kissinger rejeita igualmente as intervenções militares porque o desejo de limitar riscos e baixas nos interventores reduz a eficácia do empreendimento e porque essas operações de intervenção, quando chegavam ao fim, deixavam problemas quase insolúveis de reconciliação interna e de construção da nação. Hoffman aponta que Kissinger critica a intervenção humanitária porque esta é considerada prescrição universal, aplicável a todas as situações, sem referência ao contexto histórico e cultural. No entanto, em muitas situações — como em Ruanda — nada foi feito, e em outros casos como na Tchetchênia pouco se pode fazer. Os pós-vestefalianos argumentam que as intervenções humanitárias têm sido *ad hoc* e provisórias, tendo criado mais problemas do que aqueles que puderam resolver.

Hoffman analisa que a política externa que Kissinger propõe é incoerente. Está tão profundamente enraizada na política mundial do passado e na sua própria concepção conservadora da *Realpolitik* que só é parcialmente relevante para as realidades atuais. O seu tipo de realismo nunca esquece que são os atores, e especialmente os Estados mais poderosos, que moldam o sistema internacional, e não o contrário. Nesta perspectiva, o poder é a moeda

indispensável no reino das questões internacionais, a força é o componente mais essencial de poder. Portanto, podemos dizer que essa constatação acima mencionada agrega questões referentes aos direitos humanos e às intervenções humanitárias, já que são os Estados mais poderosos que moldam o sistema internacional, da mesma forma que esses estados podem intervir para o fim desses conflitos.

Seguem argumentos de algumas autoridades sobre as decisões quanto à omissão do genocídio em Ruanda. A busca por uma “redenção” moral levou-os, anos após o massacre de 1994, a revelar o que os motivou a decidir pela não- intervenção.

4.5 MEA CULPA

Para Michael Sheenan o presidente Clinton, e a sua administração, aprenderam uma grande lição com Ruanda. Para ele, a viagem do ex-presidente a Ruanda, em março 1998, está intimamente relacionada com a doutrina da intervenção humanitária que desenvolveu no seu governo logo após a crise ruandesa. A mesma foi adotada, em primeiro lugar, no Haiti, no outono de 1994, e, depois, no verão de 1995, na Bósnia, e no outono de 1999, no Kosovo, e, finalmente, em Timor Leste em 2000. Para Sheenan, Clinton e os membros da sua administração se arrependeram das decisões que tomaram diante do conflito em Ruanda e, já que nada poderia mudar isso, tomaram a iniciativa de prevenir outros massacres, em lugares como o Haiti, a Bósnia, o Kosovo e Timor Leste. Então, nesse sentido, o pedido de desculpas que Clinton dirigiu ao povo ruandês não pode ser considerado nulo. De fato, simbolizou uma mudança fundamental no pensamento do próprio ex-presidente, e certamente em muitos outros, de que a partir daquele momento era preciso ser muito mais eficaz no apoio à diplomacia, não se omitindo diante de conflitos e mantendo as tropas disponíveis para se envolverem em crises humanitárias, ou seja, fazer o que fosse necessário para cessar um genocídio em andamento.

Madeleine Albright revelou enorme arrependimento por suas decisões enquanto era embaixadora na ONU, e talvez até mesmo como secretária de Estado, porque considera Ruanda uma grande tragédia, mas crê que não havia de fato nada que pudesse ser feito na ocasião. A ex-secretária de Estado alegou que reviu os registros sobre Ruanda e afirma que realmente não poderiam ter feito mais. A ex-secretária de Estado avalia que genocídio é algo diferente em termos de política internacional e que Ruanda era diferente, porque era um Estado-planejado. Em suas palavras:

Eu acredito claramente que essa situação pode ser considerada como uma explosão vulcânica, pois foi planejada de alguma forma sem muito conhecimento da comunidade internacional [...], Foi planejado secretamente um genocídio... E, em seguida, uma explosão deste horror. Esta é a minha firme convicção. Mesmo se tivéssemos sido capazes de chegar a Ruanda não poderíamos ter interrompido os massacres, porque era assim – “vulcânica” é a única palavra. Eu usei isso para descrevê-lo mais tarde, porque simplesmente explodiu, e era muito grande (FRONTLINE, 2003).

Albrighth reafirma que não havia nada que pudesse fazer para interromper os massacres e, sendo assim, expressa um pesar pela falha. Além disso, ela argumenta que as resoluções do Conselho de Segurança da ONU foram o grande problema, sem contar que as mortes dos soldados norte-americanos na Somália caracterizavam um complicador, pois os Estados Unidos acreditavam no funcionamento da operação de paz, mas, diante do fracasso da Unasom, criou-se, segundo Albrighth, uma sensação de que os Estados Unidos não estavam no controle de qualquer um desses mandatos. Sem contar que o Congresso não estava disposto a apoiar o pagamento que deviam às Nações Unidas, nem mesmo estipulou a forma como essas operações de manutenção de paz deveriam ser financiadas. Albright ainda afirma que, em retrospecto, fica muito claro como as coisas acontecerem, no entanto no decorrer da situação não existia clareza sobre o que estava acontecendo em Ruanda. Mas era evidente que o Congresso era contra o envolvimento na manutenção da paz e mais claro ainda que o Pentágono não estava interessado em se envolver na questão. E nesses momentos, conforme Albright são os mandatos que imperam: “[...] eu gostaria de ter lutado por uma ação efetiva. Mas mesmo se eu tivesse feito mais nada teria acontecido”.

Naquele momento, eis a questão que imperava para as Nações Unidas em geral, para os Estados Unidos e para os outros membros da comunidade internacional: Qual o papel das Nações Unidas naquele contexto? Diante dessa dúvida, alguns países concordaram que não havia o que a ONU pudesse fazer para impedir o massacre em Ruanda, e ainda havia uma pressão por parte da administração norte americana para mudar o papel dos Estados Unidos na missão de paz na Somália, indicando uma responsabilidade maior da ONU. Entretanto, a ONU não tinha dinheiro, e foram sendo criados enormes balões em termos de dívidas financeiras. Os Estados Unidos não estavam dispostos a pagar até mesmo a parte anual que deviam à organização. Então, começou a haver questionamentos no âmbito da administração das operações que começaram na primeira administração Bush, sobre como essas operações de paz foram criadas, e como seria o mandato, quem iria participar, e o quanto custaria.

Gráfico 2- Número total de Apoio as Operações de Paz em 1999

Total Staff Assigned on a Full-Time Basis to Support Complex Peacekeeping Operations Established in 1999

	UNMIK (Kosovo)	UNAMSIL (Sierra Leone)	UNTAET (East Timor)	MONUC (Democratic Republic of the Congo)
Budget (estimated) July 2000–June 2001	\$410 million	\$465 million	\$540 million	\$535 million
Current authorized strength of key components	4,718 police 1,000-plus international civilians	13,000 military	8,950 military 1,640 police 1,185 international civilians	5,537 military 500 military observers
Professional staff at headquarters assigned full-time to support the operation	1 political officer 2 civilian police 1 logistics coord. 1 civilian recruitment specialist 1 finance specialist	1 political officer 2 military 1 logistics coord. 1 finance specialist	1 political officer 2 military 1 civilian police 1 logistics coord. 1 civilian recruitment specialist 1 finance specialist	1 political officer 3 military 1 civilian police 1 logistics coord. 1 civilian recruitment specialist 1 finance specialist
Total Headquarters support Staff	6	5	7	8

Fonte: Brahimi Report, p. 32.

O quadro acima apresenta uma ideia dos custos, da necessidade e do efetivo para realizar uma operação de manutenção de paz. Madeleine Albright analisa que o processo de organização da manutenção de paz das Nações Unidas e seu centro de operações eram primitivos: “Eu costumava dizer que a ONU era o número de emergência global, mas só funcionava das 5h00 às 9h00, ou estava ocupado”. Assim, o processo continuou em Washington — principalmente com uma combinação entre o Pentágono e o Conselho de Segurança Nacional — para tentar descobrir em que circunstâncias os Estados Unidos iriam votar por uma resolução da ONU. Havia perguntas sobre comando e controle. Em que circunstâncias é preciso haver um comando norte-americano? Houve uma grande discussão no Congresso. A publicação da Diretiva de Decisão Presidencial (PDD) 25 veio em um momento, maio de 1994, em combinação com o que tinha acontecido na Somália e com o que estava acontecendo em Ruanda. As perguntas que estavam sendo feitas sobre os acontecimentos e as resoluções, segundo Albright, não eram equivocadas. Era preciso, no entanto, ponderar sobre como agir de acordo com as determinações do mandato, pois era incoerente continuar afirmando a necessidade de elaboração de um mandato das Nações Unidas sem que, depois, ele fosse cumprido. Portanto, Albright afirma que não tinha nenhuma crítica ao processo, e que a combinação simultânea de todos os acontecimentos, se vistos em retrospectiva, foi uma coincidência trágica (FRONTLINE, 2004). Assim, sobre a inação da ONU e dos Estados Unidos, Albrith declarou:

Acredito que todos os envolvidos aprenderam muito. Mas o outro problema foi que, em muitos aspectos, as lições tiradas do fracasso na Somália não se aplicam a Ruanda. Este era um tipo muito diferente de situação. Em Ruanda não era somente uma operação de manutenção da paz de que se necessitava.

Era necessária uma intervenção humanitária de grande escala liderada por um grande país. Mas os Estados Unidos estávamos ocupados com as operações na Somália e na Bósnia. Os britânicos estavam na Bósnia. Os franceses mostraram-se dispostos a intervir na crise ruandesa, mas eles estavam mais associados aos hutus, que é a razão pela qual acredito que levou Kagame a dizer que não queria uma intervenção das Nações Unidas. Os belgas eram a potência colonial e se retiraram de Ruanda assim que seus soldados foram mortos pela milícia hutu. Então, tudo parece fácil visto agora, em retrospecto, mas não era na época dos acontecimentos (FRONTLINE, 2004).

Nota-se que os argumentos dados por Albright, que no momento em que Ruanda era assolada por uma guerra, nada poderia ser feito, devido aos vários complicadores que envolviam a ONU e os Estados Unidos, e mesmo que houvesse boa vontade, o que ela alega ter tido, e disposição para intervir em Ruanda, não havia, contudo, maneiras para fazê-lo, pois os empecilhos burocráticos eram enormes.

Contudo, Sheenan adverte quanto ao real empenho do governo pós Clinton em crises humanitárias. Ele alega que não confia que os Estados Unidos lembrem-se da lição de Ruanda, embora creia que o ex-presidente Clinton tenha aprendido a lição. Sheenan afirma que pode não estar certo de que, se acontecesse de novo, os próximos governos levariam o tipo de ação necessário: “Basicamente, creio que o antigo quadro estratégico ressurgiu, e Ruanda não se encaixa nela; nem o Congo, nem a Libéria”. O assessor ressaltou que era preciso haver uma diretiva presidencial sobre o genocídio e a manutenção da paz, e os Estados Unidos deveriam se comprometer a agir quando casos de genocídio estivessem em andamento, e a burocracia deveria responder e trabalhar com outros países para tomar medidas para evitá-lo. “Eu creio que o alarme finalmente tocou no genocídio na Bósnia em 1995, e é por isso que a política mudou lá. E Ruanda tinha muito a ver com isso”, declarou Sheenan (FRONTLINE, 2003).

Albright, quando questionada se foi capaz de tomar todas as lições aprendidas com Ruanda quanto se tornou secretária de Estado, declarou que não poderia de forma alguma sentar e esperar até que todos os vários aspectos das operações de manutenção da paz fossem elaborados em detalhe, e foi o que fez em Kosovo, pois aquele conflito, segundo ela, necessitava de uma intervenção humanitária para impedir a limpeza étnica, e alega que foi muito difícil lutar contra a burocracia que impede as intervenções.

Para Albright se algo como o conflito em Ruanda acontecesse novamente em outro lugar, os mecanismos para prevenir e interromper um genocídio existiriam. No entanto, ela pontua que sempre haverá dúvidas de como os mandatos serão criados, se haverá formas de

chegar ao local de forma rápida e eficiente e, o fator mais relevante, se os Estados Unidos seriam o colaborador mais atuante.

Segundo Albright, cada caso de genocídio é sempre diferente um do outro, apesar da característica básica de extermínio que o define. Sendo assim, eles parecem mais evidentes se analisados em retrospecto. Albright explica que é compreensível que a situação em Ruanda necessitava de uma ação imediata. No entanto, a resposta exige grande dose de cooperação na comunidade internacional e uma grande quantidade de trabalho no âmbito das Nações Unidas. A menos que os Estados Unidos decidam fazer tudo sozinho — o que não é o caso —, então é preciso descobrir como esta nação participará em operações de paz ou que suporte irá fornecer. Albright afirma que a maior lição é que o sistema da ONU é a melhor maneira de fazê-lo, mas precisa do apoio dos Estados Unidos na participação ativa e financeira. Ainda sobre os eventos em Ruanda, Albright alegou:

A tragédia em Ruanda foi tão rápida, que eu não tenho certeza se houve tempo para uma voz importante na mesma. Além disso, novamente, eu acho que é importante é vê-lo dentro do contexto das outras coisas que estavam acontecendo. Na Somália, observar os americanos serem arrastados pelas ruas de Mogadíscio, foi um evento escaldante. Tentando descobrir como lidar com os resultados de que, as lições aprendidas, e essas lições não se aplicam exatamente a todas as outras situações. Acho que foi um momento muito preocupante, em termos de tomada de decisão em geral. Mas a coisa que eu acho que é preciso ter em mente é que as decisões que estão sendo feitas não estavam sendo feitas porque as pessoas não estavam interessadas ou agiram com sangue frio ou não se importava. É que a informação não estava lá, e os meios não estavam ali para fazê-lo. Para aquelas pessoas que julgam o que aconteceu na base do que sabemos agora, *versus* o que sabíamos, então eu acho que não é justo (FRONTLINE, 2004).

A incoerência no discurso da ex-secretária Madeleine Albright aparece sobre as informações que ela diz não estarem ali ou sobre as que existiam, mas não eram claras. Anteriormente já apontamos que, meses antes do conflito eclodir, numerosos documentos chegaram à Casa Branca e à ONU oriundos de vários lugares, inclusive do Hotel Miles Coline, no centro de Kigali. Pode não ter havido condições para atuar no genocídio de forma prática e efetiva, como ela alega, mas dizer que não havia informações é afirmar que todos os acontecimentos anteriores ao genocídio eram desconhecidos por todos na Casa Branca e na ONU, e esse não era o caso.

O secretário de Estado adjunto para assuntos africanos, George Moose, em sua entrevista ao jornal *Frontline* oferece uma visão sobre como os Estados Unidos

desempenharam papel crucial no bloqueio a uma resposta eficaz para o genocídio. Em suas palavras:

Ruanda é diferente. É diferente por causa da escala e da magnitude do desastre. É diferente porque estávamos lá, fomos envolvidos. Nós tivemos a possibilidade de ver as coisas e entender as coisas de uma maneira diferente [...], é concebível que poderíamos ter sido capazes de fazer algo diferente (FRONTLINE, 2003).

A assinatura do acordo de paz de Arusha parecia oferecer uma perspectiva que poderia evitar o que teria sido um grande conflito militar entre o governo de Ruanda e a RPF, por isso a ONU se dedicou a ele com afinco. Assim como Madeleine Albright, Moose retifica que é importante entender que havia um conjunto de fatores interligados naquele momento, mas, apesar de todas essas outras coisas, a ONU estava determinada a apoiar os *Acordos de Arusha*. O secretário entendia que, se a situação em Ruanda não fosse solucionada, haveria grande chance de ocorrer uma catástrofe, e isso desestabilizaria não só o país, mas toda a região ao seu redor. Segundo Moose, todos receberam a mesma instrução: o Acordo de Arusha precisava de apoio para ter sucesso.

Havia, ainda, grandes preocupações no Conselho de Segurança Nacional (NSC), em certas seções do Departamento de Estado e no Departamento de Defesa sobre como adicionar mais uma operação de paz a uma lista já muito longa de operações que ocorriam na África. Havia, segundo Moose, um grande peso sobre os custos da operação para os Estados Unidos, como justificar e racionalizar, porque muitos no governo norte-americano acreditavam que a ONU não deveria estar em Ruanda.

Questionado sobre a influência da África na política dos Estados Unidos e onde Ruanda se encaixaria nisso, Moose declarou: “Devo dizer que não era a primeira ordem de prioridade em termos de nossas políticas”. Apesar de Ruanda não ser uma prioridade para os Estados Unidos, o apoio aos Acordos de Arusha segundo o secretário Moose acontecia por diversos motivos: a) alguns dos atores regionais eram bons amigos, Uganda e Tanzânia em particular; b) os franceses estavam preocupados; c) se esta situação não fosse solucionada sabia-se pelo histórico do país que uma verdadeira catástrofe ocorreria; d) havia uma preocupação sobre o impacto no Zaire. Eis a declaração de Moose: “Então, havia um monte de outras razões que tornou Ruanda uma importante preocupação para nós, mas sinceramente não era a questão de primeira ordem no momento” (FRONTLINE, 2003).

O erro diante da situação em Ruanda para Moose repousa na questão da clareza como as autoridades internacionais entendiam o que estava acontecendo no país e as intenções dos extremistas hutus. Moose confessou que, se tivessem entendido, a abordagem poderia ter sido muito diferente:

Mas também é interessante especular. Se tivéssemos entendido completamente o quão frágil a situação era e quão superficial foi o compromisso de um acordo de paz, o que levanta uma séria questão sobre se teríamos concordado com a instalação de uma força de paz, porque a premissa não é válida; não teria havido nenhuma paz a manter. Havia outras coisas que poderíamos ter feito como as ações que havíamos adotado no Burundi naquele momento [...] mas teria sido uma abordagem muito diferente da implementação de uma força de paz (FRONTLINE, 2003).

Para Moose, os franceses, belgas, e as autoridades nas Nações Unidas, entre outros, todos aprenderam uma lição quanto ao ocorrido em Ruanda: “Mais uma vez, em retrospecto, estávamos errados, e muitas outras pessoas estavam erradas também” (FRONTLINE, 2003).

Michael Sheenan alegou que outros países além dos Estados Unidos poderiam ajudar Ruanda, mas não o fizeram, o que converge com as declarações do secretário George Moose, porque diante da situação, qualquer país que observasse Ruanda não evitaria perguntar se deveriam enviar seus soldados para lá. Segundo Moose, o governo dos Estados Unidos estava inclinado a não enviar tropas e a desencorajar a todos na mesma direção.

Uma das lições que George Moose alega que todos aprenderam durante esse período foi: a primeira lição é que há uma correlação entre o instrumento para realizar as operações de paz, suas ferramentas e a vontade para realizá-las. Sobre a necessidade urgente de envio de tropas para Ruanda, Moose alega que não havia formas de fazê-lo de maneira tão rápida, pois não há uma “coleção de forças prontas, desejosos e capazes” que poderiam ser instalados em um período relativamente curto de tempo para responder a esse tipo de crise. Daí o esforço para tentar descobrir como poderiam suportar a situação e levantar forças africanas para a empreitada:

Sei que algumas pessoas viram isso como uma maneira de evitar responsabilidade por parte dos Estados Unidos, dizendo: Vamos deixar os africanos cuidar de seus problemas (...) (FRONTLINE, 2003).

Para o correspondente da BBC, Mark Doyle, quando questionado sobre suas impressões em relação a Ruanda, declarou que assim como na Somália os acontecimentos em Ruanda estarão gravados em sua memória para sempre, e com emoções conflitantes sobre o papel de manutenção da paz no mundo. Contudo, Doyle afirma que as missões de paz são um

instrumento muito importante no mundo todo. Quer seja no Afeganistão quer no Iraque, no Congo, ou em Serra Leoa, as operações de manutenção da paz ainda são instrumentos poderosos para a paz mundial, sejam elas conduzidas pelas Nações Unidas ou por outras coligações. “É um negócio difícil [...]. Você não precisa enviar operações de paz para a Suíça. Você vai enviá-los para algumas das regiões mais devastadas pela guerra no mundo. Esse tipo de situação às vezes parece um negócio, mas isso não significa que o instrumento deverá ser abandonado. É preciso continuar trabalhando nesses assuntos para tentar melhorá-lo e tentar se manter em movimento para cada situação que se mostre crítica e realizar um passo de cada vez” (FRONTLINE, 2003).

Para Doyle, historicamente a crise ruandesa importa profundamente. Somália, Ruanda e a Bósnia – essas três missões são cruciais para entender as forças de paz da ONU. Apesar das falhas, não significa que as operações de manutenção da paz não serão realizadas novamente. Doyle salienta que é preciso memorizar essas lições e aprender com elas e, assim, construir operações de manutenção da paz que funcionem. E por fim declara: “Situações como o Ruanda são ultrajantes; sendo assim devemos unir forças internacionais no terreno humanitário para evitar que esse tipo de episódio volte a acontecer”. Portanto, é uma parte vital da história da ONU a incumbência da manutenção da paz (FRONTLINE, 2003).

Em seu trabalho, Bárbara Lima (2008) argumenta que a inação diante dos crimes de Ruanda e a intervenção em Kosovo comprovam a existência de uma retórica humanitária por parte dos Estados Unidos, determinando que a prática da ingerência humanitária conduzida por esse país corresponde a um engajamento seletivo, subordinado às resoluções de política externa e com ajustes ao interesse nacional do país na área em conflito (LIMA, 2008, p. 125). Como explicitamos acima, a alegação de Lima corrobora as declarações das autoridades norte-americanas envolvidas no caso de Ruanda, pois afirmam que o conflito na região central da África não fazia parte da prioridade do governo dos Estados Unidos.

O desempenho do governo Clinton tinha, portanto, base no gerenciamento diplomático de crises, e não na aplicação do direito de ingerência como mecanismo de solução de controvérsias humanitárias. As demandas econômicas, ideológicas e éticas constituem a chamada Doutrina Clinton³⁶, a qual foi institucionalmente definida por: *National Military Strategy of the United States of America* (NMS), de 1995, e *A National Security Strategy of*

³⁶A Doutrina Clinton era constituída por três princípios: predominância militar global; busca de prosperidade econômica; e promoção de democracia e livre iniciativa econômica em escala mundial (LIMA, 2008, p. 129).

Engagement and Enlargement (NSS ou E&E), de 1996. Esses documentos explicitam sobre quais bases estratégicas a política externa dos Estados Unidos seria conduzida nos anos Clinton-Gore (LIMA, 2008, p. 128).

Em resumo, a decisão de promover a democracia e valorizar questões relacionadas aos direitos humanos implicaria essencialmente no direito de ingerência, o que, segundo Lima (2008), levaria ao uso da força em pontos de urgência a um plano altamente controverso. Para a autora, a suspeita principal era se os Estados Unidos por motivação idealista encontravam-se dispostos a promover esses valores ou se o objetivo era modelar o ambiente internacional. Muito embora direitos humanos e democracia não pareçam princípios efetivamente associados na esfera estratégica, os Estados Unidos, na qualidade de superpotência, possuem as condições, mas nem sempre o interesse, de promover os Bens Públicos Globais³⁷ (LIMA, 2008, p. 132-133).

Tony Lake lamentou intensamente o fracasso da administração em agir enquanto ele era conselheiro de Segurança Nacional. Assombrados pelo fracasso na Somália, tanto a ONU como todo o corpo administrativo da gestão Clinton não tinham interesse em agir quando os primeiros relatos do massacre começaram a chegar. Os franceses e o governo belga, o italiano e o americano tomaram medidas para proteger seus cidadãos e retirá-los daquele território, mas nada fizeram para salvar os tutsis e os hutus moderados que estavam sendo assassinados. Finalmente, em meados de maio, a ONU concordou em enviar uma força de proteção para Ruanda, mas sua partida foi adiada, enquanto diplomatas negociavam sobre detalhes insignificantes (HALEY, 2006, p. 97).

Segundo Haley (2006), a forma de os Estados Unidos lidarem com os problemas dos considerados “pequenos Estados” nas relações diplomáticas e militares revela, muitas vezes, a sua falta de disposição para esses assuntos. Já em relação a grandes países, como China e Rússia, os Estados Unidos destinam mais tempo e recursos para lidar com as questões por eles demandados, em função dos interesses que despertam. Isto é mais bem ilustrado pela forma como a administração Clinton (1993-2001) lidou com a Bósnia, o Kosovo, a Somália, o Haiti e Ruanda, uma vez que toda a atenção dirigida a esses países foi ínfima se comparada aos

³⁷ São eles: a) Conservar o equilíbrio do poder em regiões importantes; b) Promover uma economia internacional aberta; c) Preservar os bens comuns internacionais; d) Manter normas e instituições internacionais; e) Contribuir com o desenvolvimento econômico; f) Atuar como fomentadores de coalizões e mediadores de disputas (LIMA, 2008, p. 133).

grandes países (Rússia e China). Da mesma forma, o empenho em auxiliar Israel foi intenso, durante o longo conflito contra a Palestina (HALEY, 2006, p. 88).

Quanto a uma mudança mais efetiva no pós-Ruanda, observamos a criação da Doutrina de Responsabilidade de Proteger. Tal doutrina está vinculada mais à relativização da soberania voltada à promoção de intervenções do que sobre os interesses das potências em prevenir e interromper conflitos. Entretanto, a percepção da necessidade de conciliar o conceito de soberania com os princípios de direitos humanos levou Kofi Annan a realizar uma solicitação aos Estados na Assembleia Geral, em 1999 e 2000:

Tentar encontrar, uma vez por todas, um novo consenso sobre como abordar estas questões, e “forjar uma unidade” em torno das questões básicas de princípio e processo envolvido. (...) se a intervenção humanitária é, de fato, uma agressão inaceitável à soberania, como devemos responder a uma Ruanda, ou uma Srebrenica — a violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos que afetam todos os preceitos da nossa comum humanidade (ICISS, VII).

Os Estados membros da Assembleia Geral da ONU decidiram agir na busca pela solução do impasse da intervenção humanitária. O Canadá tomou ações prontamente e estabeleceu uma comissão para analisar o assunto, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), e produziu um relatório detalhado sobre uma nova doutrina, baseada no emprego da força com propósitos humanitários: a “responsabilidade de proteger”³⁸.

A comissão foi composta por doze especialistas de diversos países. Antes de publicar seu relatório, a ICISS promoveu debates ao redor do mundo, nos quais incluiu a sociedade civil, e igualmente procurou encontrar valores compartilhados, então inscritos no relatório que produziu. Com essa medida, a comissão tinha por objetivo evitar críticas aos princípios dos direitos humanos em geral, deixando enfatizado no texto que estavam ligados ao modo de vida e aos valores ocidentais. Foi uma maneira de os especialistas darem mais legitimidade ao relatório, o que ajudou na sua aceitação (JUBILUT, 2005, p. 13).

A proposta do relatório da ICISS apresentada em 2001 era uma alteração da doutrina de intervenção humanitária para a doutrina de “responsabilidade de proteger”. Essa mudança

³⁸ Após longo período que incluiu muitas missões fracassadas, uma nova doutrina está se formando em aparente resposta à necessidade de impedir que guerras civis ocorram sem nenhuma resposta da comunidade internacional.

promoveria o fim do dilema acerca do caráter legítimo das intervenções humanitárias. O principal objetivo proposto pela comissão era estabelecer diretrizes para o emprego legal da força, a fim de proteger vidas humanas e os direitos humanos mediante a promoção de duas alterações na retórica das intervenções humanitárias, a saber: (1) alteração do conceito de soberania como direito absoluto, que deveria ser relativizado pela responsabilidade de proteger; (2) alteração a respeito da dicotomia entre direitos e deveres (JAMART, 1998).

A comissão ressalta em seu relatório que o Estado é o primeiro responsável pela segurança de seus cidadãos e, somente no caso de este falhar, a responsabilidade cabera à comunidade internacional (ICISS, p. 16). Deste modo, para a ICISS, o princípio central é a “justa causa para a ação”. O aspecto mais controverso da nova doutrina repousa na questão do uso da força militar para proteger os direitos humanos. A comissão propõe uma alteração do conceito de soberania absoluta para um direito limitado e altera o direito de ingerência para a responsabilidade de proteger (JUBILUT, 2005). Observa-se que os relatórios da Comissão acima referidos têm procurado reinterpretar, em vez de desvalorizar, o conceito de soberania. A *responsabilidade de proteger* afirma explicitamente como um de seus objetivos o de fortalecer a soberania dos Estados, embora também procure mudar a ênfase da “soberania como controle para a soberania como responsabilidade” (ICISS, p. 13). A ICISS busca com isso uma relativização do conceito de soberania em casos de crise humanitária a fim de que os princípios dos direitos humanos sejam respeitados.

Na opinião de Robert O. Keohane (2003), as noções clássicas de soberania fornecem uma base simplificada em relação às decisões políticas sobre intervenção em sociedades que enfrentam problemas. Keohane menciona que a soberania pode ser dividida em componentes, e estes devem ser avaliados separadamente. Somente desse modo os formuladores da política podem gerar inovações sobre os arranjos institucionais. Em outras palavras, os *policy-makers* podem pensar na criação de instituições multilaterais regionais que promovam compromissos com maior grau de credibilidade, limitando de certa forma o poder do Estado, e projetando gradações de soberania, ao invés de tratá-la como um conceito do “tudo ou nada”. Contudo, Keohane não propõe que os Estados sejam abandonados ou que o conceito de soberania deva ser desacreditado, ao contrário: o Estado continua a ser a principal unidade de proteção e ação coletiva no mundo contemporâneo. Ele reforça que os Estados possuem diferenças tanto em suas capacidades quanto no estatuto jurídico e que, apesar da imposição jurídica da soberania, não são iguais entre si. Dessa forma, entende-se que uma possível relativização da soberania

estatal possa fornecer mecanismos mais eficazes de proteção às pessoas em países em conflitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que pudéssemos alcançar e entender os motivos que desencadearam o Genocídio de 1994 em Ruanda, realizamos um recuo histórico que remontou ao período pré-Partilha da África. Nesse processo, procuramos mostrar a origem do interesse europeu pelo continente africano e como se desenvolveu todo o procedimento até a independência de Ruanda, sob os auspícios do governo belga.

Vimos que, no fim do século XVIII, os europeus que frequentavam a costa africana estavam interessados somente em realizar transações comerciais. Dessa forma, as questões de Estado, como a anexação de territórios para a promoção do colonialismo, não despertavam a atenção das potências europeias na época. O comércio era realizado de forma rápida e superficialmente com os nativos do continente africano, pois os europeus eram muito suscetíveis a doenças e não suportavam o calor da região.

O processo de colonização começou no século XIX, quando os ingleses sob a influência dos humanitaristas, missionários e comerciantes, decidiram criar colônias em Serra Leoa, em 1807, na costa do Ouro, entre 1830-1874, e em Lagos, em 1861. Em 1815, acabou por anexar a colônia do Cabo cedida pelos holandeses. Para a França o interesse depositado na África estava relacionado ao prestígio nacional nos círculos coloniais franceses, mas até então esse continente não representava nenhum interesse econômico ou cultural. Até meados de 1870, somente a coroa inglesa tinha promovido uma inserção no continente.

O relacionamento entre os europeus e africanos tornou-se mais intenso já na primeira metade do século XIX, quando a África passou a ser grande fornecedora de matérias-primas e alimentos, portanto, passou a auferir mais importância. Os facilitadores para que a relação entre os dois continentes mudasse foi resultado da obtenção de maiores informações sobre o interior do oeste do continente africano pelos europeus.

Igualmente, a utilização da “quinina”, um importante medicamento que ajudou na proteção contra a malária, foi outro fator determinante para os europeus sobreviverem na África ocidental e em algumas outras regiões e, desse modo, permanecer no continente por mais tempo e estreitar as relações com os comerciantes africanos. Nos anos de 1830, a migração dos bôeres para a região da África do Sul à procura de novas terras também influenciou os europeus a notarem a África de modo mais ambicioso. Entre as décadas de

1870 e 1880, as ações exploratórias passaram a ser atreladas diretamente à expansão do poder europeu, o que se caracterizou por um aumento de movimentação pelos territórios africanos. Esse momento é marcado pela busca de oportunidades de anexação de territórios.

Até as décadas de 1870 e 1880 não se pensava em colonizar a África. A partir dessa época, o interesse aumentou e as condições para a partilha foram então reunidas. Os avanços tecnológicos permitiriam aos estrangeiros penetrar no continente de forma mais eficaz e lá permanecer com certo grau de segurança. Às vésperas da partilha, a penetração europeia na África assumiu novas características. As mudanças consistiam em uma relação mais próxima entre africanos e europeus. Alguns governantes africanos adquiriram dívidas com credores estrangeiros, outros foram vítimas de comerciantes e empresários que desejavam explorar a região e construir portos, linhas ferroviárias e telegráficas. Houve até casos em que chefes de Estado africanos tinham decidido fazer uso do modelo europeu de administração política e de estrutura militar em suas possessões.

Foi então que as grandes potências decidiram pela ocupação territorial, pois, no plano político, a aquisição de colônias aumentava o prestígio internacional. A partir de meados do século XIX, as questões pela luta contra a escravatura e a tendência na Europa para o alargamento de sua influência na África desencadearam a busca pela posse efetiva do território, de modo que permitisse a penetração no interior do continente africano. O grande princípio era o da ocupação efetiva, cujo resultado se definiu na Conferência de Berlim, realizada entre 15 de novembro de 1884 e 26 de fevereiro de 1885. A Conferência decidiu pela divisão do continente africano entre as potências européias, originando as fronteiras artificiais para delimitar as posses coloniais.

A Partilha da África foi, portanto, uma divisão promovida pelos europeus, que ignoraram a importância do valor antropológico que existia entre as etnias, linhagens, castas e todas as demais características físicas e principalmente sociais que guiavam a conduta dos povos africanos espalhados por todo o continente. Em consequência dessa ação, entre os anos de 1880 e 1890, os mapas sobre a África eram habitualmente revistos devido à movimentação das fronteiras políticas e das cores que identificavam os impérios coloniais. Portanto, o processo de divisão do continente africano é de extrema importância para compreender como a criação das fronteiras artificiais, instituídas pelos europeus, alterou o cenário físico africano e as relações entre os povos na África, já que estes, após a Partilha, passaram a interagir com povos com costumes, línguas e configuração política diferente. Disso resultaram numerosos

atritos que, ao passar das décadas, ganharam imensa proporção e alcançaram a época moderna com alto grau de insatisfação, o que acabou gerando diversos conflitos em que o saldo foi um número de vítimas alarmante.

Ao longo deste trabalho, mostramos como a interferência europeia, por meio do processo de colonização, modificou as relações entre hutus e tutsis, desencadeando um dos conflitos mais impetuosos e velozes que o mundo já presenciou. Hoje, ao avaliar essa trajetória histórica, nos questionamos sobre como um território ocupado por povos tão bem organizados acabou, por fim, perdendo o senso de convivência pacífica, registrando níveis de violência tão exacerbados como os descritos acima.

O esclarecimento sobre esse problema encontra resposta principalmente na colonização — em primeiro lugar, a alemã, e, posteriormente, com um teor de complicação mais elevado, a belga, países que estabeleceram sua interferência em solo africano amparando-se nas teorias sobre superioridade/inferioridade racial disseminadas à época na Europa. Essas teorias foram cultivadas em todas as colônias europeias como forma de garantir e facilitar o domínio dos colonizadores. Foi justamente aí que o imperialismo encontrou a sua base para crescer e se concretizar.

A interferência europeia na dinâmica das relações sociais e políticas dos povos africanos, demarcada pela criação das fronteiras artificiais referendada na Conferência de Berlim, está na base da origem dos atuais conflitos na região. No caso de Ruanda, a segregação das etnias pelo colonizador comprova que tal interferência teve grande relevância no conflito de 1994.

A construção do ódio entre hutus e tutsis em Ruanda durante o processo colonial tem relação direta com a interferência dos europeus na conduta social do povo ruandês. Isso provocou sérias mudanças na interação das etnias, gerando profundos ressentimentos que reverberam no país desde a colonização, os quais não cessaram com o fim do genocídio de 1994. É provável que os colonizadores belgas quando propuseram a separação política das etnias não tinham como saber as proporções do conflito, mas é no mínimo ingenuidade supor que os colonizadores não tivessem considerado o conflito que poderia ser gerado.

De fato, os belgas não se preocuparam com isso, uma vez que não consideravam estar lidando com “pessoas”, com seus iguais, realizaram pura e simplesmente a aplicação do mote: “Dividir para governar”. Contudo, sua política de direcionamento de benefícios primeiro aos

tutsis e, posteriormente, aos hutus levou ao acirramento das insatisfações que, ao longo das décadas, foram se mostrando mais evidentes. O desenvolvimento dessas insatisfações acabou por desencadear o genocídio de 1994 e, com ele, a polêmica sobre a seletividade das operações de intervenção humanitária e militar para salvaguardar pessoas em situações limítrofes.

O genocídio de 1994 em Ruanda havia sido organizado e perpetrado por membros do governo central e pelo exército nacional, além da ajuda de milícias, e pelo fato de os hutus constituírem a maioria da população — e de somente eles terem acesso a armas —, impossibilitando qualquer tipo de defesa por parte dos tutsis.

Entretanto, observamos que há um padrão internacional, principalmente dos Estados Unidos, em não intervir em conflitos regionais. Ante os avisos sobre a grave crise no país africano, voltamos à pergunta basilar deste trabalho: Quais foram os motivos que levaram os Estados Unidos a decidir pela não-intervenção no conflito em Ruanda, permitindo que cerca de um milhão de ruandeses fossem assassinados em um período de três meses? Por que não intervieram se tinham acesso às informações da dramática situação que lá ocorria?

A postura norte-americana diante de certos conflitos se faz extremamente relevante e necessária, uma vez que se trata de uma potência mundial e, assim teria ação decisiva em crises como a de Ruanda. A iniciativa norte-americana, dentro e fora da Organização das Nações Unidas, pode mudar o rumo de conflitos e, conseqüentemente, salvaguardar muitas vidas.

Após o fim da Guerra Fria a gestão do presidente George Bush mostrou-se inclinada a dedicar mais tempo e atenção a conflitos regionais. O balanço positivo das operações de paz realizadas no Camboja e Namíbia desencadeou um entusiasmo do presidente Bush, o que o levou a promover a operação na Somália em 1992. Em setembro de 1993, no entanto, o presidente Clinton, em seu primeiro discurso à Assembleia Geral, declarou que a ONU precisava mudar sua postura diante dos conflitos e assim aprender a dizer “não” às solicitações para intervenção. Essa mudança de atitude foi encarada como resultado nas falhas da ONU nos conflitos nos Balcãs e na Somália, Neste segundo caso, alguns soldados norte-americanos morreram. Tal episódio teve na época dos acontecimentos em Ruanda um grande peso sob a autorização de uma operação de intervenção.

Portanto, um dos fatores que impediram os Estados Unidos de agirem em alguns conflitos, e o motivador da inação diante do conflito em Ruanda, foi o cálculo realizado sobre o risco à vida de seus soldados. E o interesse norte-americano em uma região em crise, seja ele em âmbito político, econômico ou estratégico, ocorre se houver algum objetivo específico no país. Não era este o caso de Ruanda.

Em diversos outros conflitos de magnitude tão dramática quanto o caso ruandês, os Estados Unidos também se mantiveram inertes. A ocorrência dessa postura deu-se porque não importa a região em conflito, ou o motivo de tal conflito, mas sim a existência de interesse de os Estados Unidos preservarem a região e a população em crise. Vimos que a intervenção norte-americana no Iraque ocorreu porque havia questões econômicas e estratégicas envolvidas, e no Kosovo em consequência dessa região estar localizada no coração da Europa, principal aliada dos Estados Unidos, que, se ali não intervissem, acabariam gerando sérios ressentimentos com a Europa. Sendo assim, concluímos que Ruanda não obteve ajuda necessária não em virtude de ser um país africano, mas por não ser considerada uma “região-chave” para os interesses norte-americanos.

Como foi possível observar, todo o problema sobre intervenções em regiões “não estratégicas” por parte dos Estados Unidos era muito anterior ao genocídio em Ruanda, em 1994. Este, por sua vez, provocou grande constrangimento à administração do governo Clinton, que, anos após 1994, levou muitas autoridades envolvidas no caso a alegar que Ruanda deveria, sim, ter recebido ajuda externa maior e mais rápida. As justificativas sobre a inação recaem sobre o fato de que: ou não foi possível fazê-lo porque não entenderam o que estava acontecendo na região, ou porque os impedimentos burocráticos em decorrência de fracassos em intervenções anteriores barravam qualquer iniciativa. Pudemos avaliar, no entanto, que antes dos impedimentos burocráticos ou da suposta falta de entendimento da situação ruandesa eram os interesses estratégicos, econômicos e políticos dos Estados Unidos que estavam em jogo. Tanto quanto a necessidade de preservação da vida de seus soldados.

Como anteriormente explicamos em determinado momento da dissertação, a Presidential Decision Directives (PDD 25), documento elaborado entre os anos de 1993 e 1994, tinha como meta principal definir em que situações os Estados Unidos agiriam. Foi determinado que tão somente viriam a interferir em conflitos nos quais a segurança estadunidense fosse afetada diretamente, ou quando fosse de interesse nacional levar os valores desse país ao resto do mundo. Ruanda, portanto, não representava ameaça a nenhum

lugar do mundo, a não ser ao próprio continente africano. Além disso, no plano estratégico, Ruanda não despertava interesse algum, uma vez que se trata de um país pobre da África central, sem saída para o mar e sem riquezas econômicas que valessem a pena a investida. É por meio da ausência desses interesses que, na perspectiva concreta dos fatos, teríamos justificada a inação dos Estados Unidos.

Apesar de toda a polêmica e do debate acerca da inação internacional, pouco mudou desde a ocorrência desses eventos. As mesmas diretrizes sobre se os Estados Unidos devem ou não intervir continuam valendo. Houve a intervenção no Kosovo anos mais tarde. Conforme já citamos, porém, foi um conflito no coração da Europa, e uma postura de inação nesse contexto poderia ter ocasionado vertiginosos problemas na relação entre as nações aliadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES

ALTO Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *A Descolonização da África*, 2000, p.49- 52. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/cap02.pdf> > Acesso em 25/11/2011.

Emmanuel Viret, Kayibanda, Grégoire, Online Encyclopedia of Mass Violence, [online], published on 1 March 2010. Disponível em: <<http://www.massviolence.org/Kayibanda-Gregoire>> ISSN 1961-9898. Acesso em 18/4/2012.

Explorers routes in Africa 1769-1877 Disponível em: <<http://www.zonu.com/fullsize-en/2009-11-06-10891/Explorers-routes-in-Africa-1769-1877.html>> Acesso em: 21/4/2012.

FREEDOM of Information Act release by the Office of the Secretary of Defense. 11 de Abril de 1994. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html#5>> Acesso em 15/3/2012.

INTERNATIONAL Commission on intervention and State Sovereignty (ICISS). p.VII. Disponível em: <<http://www.iciss.org.in> > Acesso em 14/12/2011.

Os Crimes de Ruanda e o TPIR. Disponível em: <<http://relblog.wordpress.com/os-crimes-de-ruanda-e-o-tpir/>>. Acesso em: 11/5/2012.

PRESIDENTIAL Directive Decision 25 – Reforming international peace operations. The White House, May 6, 1994. Disponível em: <www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm> Acesso em: 16/4/ 2012.

TRIBUNAL Criminal Internacional de Ruanda (ICTR). Disponível em: <<http://www.unictr.org/>> Acesso em 2/11/2011.

UNAMIR, UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION FOR RWANDA (October 1993 – March 1996) Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamir.htm>>. Acesso em: 17/12/ 2011.

UNITED, Nations General Assembly Resolution 260. Prevention and punishment of the crime of genocide. Adoption of the convention of prevention and punishment of the crime of genocide, and text of convention. New York, December 9, 1948. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd25.htm>>. Acesso em: 23/4/2012.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Sérgio. *A guerra da Iugoslávia: uma década de crise nos Bálcãs*. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

AMERICA'S Response to the Genocide. Frontline. 2003. Disponível em: <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/ghosts/interviews/>> Acesso em 13/5/ 2012.

ANNAN, Kofi. *The legitimacy to intervene*. International action to uphold human rights requires a new understanding of state and individual sovereignty. Financial Times. 31 dez. 1999. Disponível em <<http://www.globalpolicy.org/secgen/interven.htm>> Acessado em: 7/5/2012.

BAH, M.A. *The Nineteenth Century Partition of Kissiland and the Contemporary Possibilities of Reunification*. In: Liberian Studies Journal, 12, 1, 1987, p. 38.

BATISTA JR, Natalício. Ódios nas mãos. [s.d].

BETTATI, Mario. *O direito de ingerência*. Mutação da ordem internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BOBBITT, Philip. *The Shield of Achilles War, The Peace Of Westphalia*. Cap. 9, 2002.

BORGES, João M. *A constituição do Estado Moderno em África : o problema das fronteiras : a propósito de um artigo de Wole Soyinka*. Instituto Superior de Economia e Gestão – CEa Brief papers nº 2-1995.

BOWEN, Wyn Q.; DUNN, David H. *American security policy in the 1990s: Beyond containment*. Editores: Aldershot, Hants, England and Brookfield, V. XIII, 1996, 202 p.

BRUNSCHWING, Henri. *A Partilha da África Negra*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

CASAS, Margarita María M. *La Acción de la ONU en Función del Conflicto en RUANDA (1990-1994)*, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10654/720>> Acesso em 11/5/2012.

CASTELLS, Manuel. *Fim de Milênio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996, p. 130-135.

CATROGA, Fernando. *Nação Mito e Rito: Religião Civil e Comemoracionismo (Estados Unidos, França e Portugal)*. Fortaleza: Edições Nudoc/Museu do Ceará, 2005.

CENTRAL of Intellegency Agency (CIA). *ÁFRICA: RWANDA- PAGE LAST UPDATED ON JUNE 8, 2012*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rw.html>>_Acesso em: 19/4/2012.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *O papel dos Estados Unidos após o genocídio de Ruanda*. 21/6/2010 Rebelión/Global Research. Disponível em: <http://www.casadasafricas.org.br/site/index.php?id=noticias&sub=01&id_noticia=969>. Acesso em 25/5/ 2012.

COMMAGER, Henry S; LEUCHTENBERG, W.E; MORISON, Samuel Eliot. *Breve História de Los Estados Unidos*, 1980.

DOPCKE, Wolfgang. *A inserção internacional da África sob o signo da globalização e do fim da bipolaridade- teses e ideias*. Universidade de Brasília, 1999. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nZaehDgWBIMJ:biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/aladaa/wolf.rtf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em 17/6/2012.

DOYLE, Michael W; SAMBANIS, Nicholas. *Making War & Building Peace*. United Nations Peace Operations. Princeton University Press, 2006.

Os Estados Unidos sabiam que genocídio poderia acontecer em Ruanda. BBC Brasil. 21 de agosto, 2001 - Publicado às 22h32 GMT. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2001/010821_ruanda.shtml> [Acesso em 15/1/2012](#)

FARIAS, Úrsula Pinto Lopes de. *Saldo de uma guerra: os refugiados hutu de Ruanda*. Revista Espaço Acadêmico, n. 91, dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/091/91farias.pdf> > Acesso em 17/5/2012.

FERRACINI, Rosemberg. *Ensaio de Geografia Humana na obra de Haroldo de Azevedo*. Primeiro Simpósio de Pós-Graduação em Geografia do Estado de São Paulo. 17-19 novembro de 2008. ISBN: 978-85-88454-15-6. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/igce/simpgeo/427-439rosemberg.pdf> > Acesso em 21/5/2012.

FERREIRA, Roquinaldo. *A Primeira Partilha da África: decadência e ressurgência do comércio português na Costa do Ouro (ca. 1637 - ca. 1700)*. Belo Horizonte, *Vária História*, vol. 26, n. 44, p. 479-498, jul/dez 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/vh/v26n44/a08v2644.pdf>. > Acesso 13/2/2012

FERRO, Marc (org.). *O livro negro do colonialismo*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

FLORÊNCIO, Fernando. *Uma história de violência sob as Brumas des Virunga*. Morte e poder no Ruanda. Cadernos de Estudos Africanos n.21 Lisboa jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-37942011000100003&script=sci_arttext> Acesso em 07/2/2012

FONSECA, Carlos. “*Deus está do nosso lado*”. Excepcionalismo e Religião nos Estados Unidos, Contexto int. vol.29 no.1 Rio de Janeiro Jan./June 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292007000100005&script=sci_arttext> Acesso em 12/5/2012.

FRANÇA, Paulo Roberto C. C. *A guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “intervenção humanitária”*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FRUCTUOZO, Lúcia Maria L; AMARAL, Sérgio Tibiriça. *África, o despertar de um continente*, 2009. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/view/2038/2137>> Acesso em 02/03/2012.

GENOCIDE au Rwanda. May 1994, v. 6, n. 4. Disponível em: <<http://www.hrw.org/legacy/french/reports/rw94/rwandamai94.htm>>. Acesso em: 8/3/ 2012.

GRIFFITHS, I. “*Permeable Boundaries in Africa*.” Em: NUGENT, P. & ASIWAJU, A.I. (orgs.). *African Boundaries. Barriers, Conduits and Opportunities*. London & New York: Pinter, 1996. BARBOUR, K.M. A Geographical Analysis of Boundaries in Inter-Tropical Africa. In: BARBOUR, K.M. & PROTHERO, R.M. (orgs.). *Essays on African Population*. London: Routledge & Kegan Paul, 1961, p. 305.

GOUREVITCH, Philip. *Gostaríamos de informá-los de que amanhã seremos mortos com nossas famílias*. Histórias de Ruanda. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HALEY, Edward P. *Strategies of Dominance*. The Misdirection of U.S. Foreign Policy, 2006.

HATZFELD, Jean. *Uma temporada de facções*. São Paulo: Companhia da Letras, 2005.

HELDT, Birger. *Trends from 1948 to 2005: How to View the Relation between the United Nation and Non-UM Entities*. cap.1 in. *Peace Operations. Trends, Progress and Prospects*, 2008, p. 9-26.

HINTJENS, M. Helen. *Explaining the 1994 Genocide in Rwanda*. *The Journal of Modern African Studies*. Cambridge, 1999, p. 241- 286. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=17710&jid=MOA&volumeId=37&issueId=02&aid=17709>> Acesso em 10/1/2011.

HISTORY Of Rwanda. Ruanda-Urundi: AD 1887-1914. Disponível em: <<http://www.historyworld.net/wrldhis/PlainTextHistories.asp?historyid=ad24>> Acesso em: 18/4/2012.

HOFFMANN, Standley. *Um realismo ultrapassado*. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Julho/Agosto 2002. Disponível em: <<http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=666>> Acesso em 30/5/2012.

JAMART, J.S. Le droit d'ingérence: mythe ou réalité? *Actualités du Droit. Revue de la Faculté de Droit de Liège*, n. 2, 1998, p. 207- 263.

JUBILUT, L. A "responsabilidade de proteger" é uma mudança real para as intervenções humanitárias? *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. II, p. 409-449, 2008. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf>> Acesso em 11/6/2012.

KEOHANE, Robert O. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge University Press, 2003.

KUPERMAN, Alan F. *Rwanda in Retrospect*. In: *American Foreign Policy. Cases and choices*. James F. Hoge Jr. E Gideon Rose (publishers). Foreign Affairs Books, 2003, p. 76-100.

LELLOUCHE, Pierre. *Le Nouveau Monde: de l'ordre de Yalta au désordre des nations*. Paris: Bernard Grasset, 1992.

LEMARCHAND, Rene. *Status differences and ethnic conflict: Rwanda and Burundi*. In: BELL, Wendell; FREEMAN E. Walter (org). *Ethnicity Nation Building*. Bervely Hills: Sage, 1974.

LIMA, Bárbara. *Entre Ruanda e Kosovo: A Política Externa dos Estados Unidos e a Questão do Direito de Ingerência durante a gestão Bill Clinton (1994 e 1999)*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, 2008, 206 f.

MACKENZIE, J. M. *A Partilha da África 1880-1900 e o imperialismo europeu no século XIX*. São Paulo: Ática, 1994. Série Princípios.

MAIA, Jorge Henrique; OLÍMPIO, Marise Magalhães. *Estados Unidos e o Destino Manifesto*. In: <<http://www.mEstadosUnidosrtigo.brasilecola.com/historia-geral/estados-unidosdestino-manifesto.htm>>. Acesso em: 7/2/2011.

MANN, Michael. *O Império da Incoerência. A natureza do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

MARTINS, Estevão de Rezende. *Ética e relações internacionais: elementos de uma agenda político-cultural*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 44, n. 22, 2001.

MELO, Milena Barbosa de; RASIA, Larissa Rodrigues. *A Ingerência Humanitária em Face da Soberania dos Estados*. Campina Grande, *Revista Tema*, v. 10, n. 15 julho/dezembro/2010.

MIRANDA, Augusto Ridson de Araujo; RAMOS, André Luiz Araujo. *Religião Civil, Destino Manifesto e a Política Expansionista estadunidense*, 2007, p. 8- 13.

MOREIRA, Nilson da Silva. *Questões Geográficas Contemporâneas*. “Ainda sobre o genocídio em Ruanda”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 2008, Vol. 12, Nº 0. Disponível em: <http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/28750_3809.PDF> Acesso em 26/5/2012.

MUNANGA, Kabengele. *Cultura, Identidade e Estado Nacional no contexto dos Países Africanos*, São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://www.casadasafricas.org.br/wp/wp-content/uploads/2011/08/Cultura-identidade-e-Estado-nacional-no-contexto-dos-paises-africanos1.pdf>> Acesso em 05/10/2011.

NASSER, Reginaldo Mattar. *Os arquitetos da política externa norte-americana*. São Paulo: Editora Educ, 2010.

NEGRI, Antonio. *Império*. Rio de Janeiro, 2000.

NEWBURY, Catherine; NEWBURY, David. *Identity, Genocide, and Reconstruction in Rwanda*, 1995.

PENNA FILHO, Pio. *Segurança seletiva no pós- Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos, o caso africano*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, Brasília, jan./jun./ 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000100003>> Acesso em: 17/5/2012.

PORSANI, Juliana Amaral. *A construção do Estado Nação ruandês: Uma escalada para o genocídio de 1994*. Universidade Estadual Paulista, Franca, Bacharelado em Relações Internacionais, Monografia, 2007, 63 f.

POWER, Samantha. *Genocídio: a retórica americana em questão*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

PRUNIER, Gérard. *The Rwanda crisis: history of a genocide*. London: Hurst &Co, 2005. Disponível em : <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/rwanda/etc/interview.html>> Acesso em 1/3/2012.

QUINZE anos do genocídio em Ruanda. **Os acontecimentos que levaram ao massacre dos tutsis**. Disponível em: < http://www.pco.org.br/conoticias/ler_materia.php?mat=11949>. Acesso em 22/4/2012.

REPÚBLICA de Ruanda 1/7/1962 ex-Ruanda-Urundi. Dados disponíveis em: <<http://www.girafamania.com.br/africano/entrada.africana.html>>. Acesso em 9/2/ 2012.

ROHTER, Larry. *Em vários temas, candidatos exageraram durante o debate*. Do The New York Times. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/especial/2008/eleicao/eleicao/2008/10/08/ult574u8872.jhtm>> Acesso em 14/5/2012 Acesso em 27/5/2012.

SANTORO, Maurício. Resenha: *Samantha Power*. São Paulo, *Companhia das Letras*, 2004, 693 páginas. Genocídio: A retórica americana em questão. Rio de Janeiro, *Contexto Internacional*, v. 27, n. 2, jul./dez./2005.

SCHEFFER, David J. UNITED STATES: *Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*. May 1994. 33 I.L.M. 795 (1994). Disponível em: <<http://www.kentlaw.edu/academics/courses/admin-perritt/pdd-25.html>> Acesso em: 25/5/2012.

SILVA, Alexandre dos Santos. *A intervenção humanitária em três quase-Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria*. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, 2003.

SOUSA, Fernando. *O massacre sem padrinhos*. Jornal Do Público, junho de 1998. Disponível em: <<http://www.alem-mar.org/cgi-bin/buildprint.pl?EEuFykZZyZkkjqqYY>> Acesso em: 10/5/2012.

TAYLOR, Christopher C. *Sacrifício rei, Estado ruandês e genocídio*. Caderno CRH, Salvador, v. 24, n. 61, p. 63-79, Jan./Abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24n61/05.pdf>> Acesso em: 6/2/2012.

THOMAZ, Omar Ribeiro. *Um mapa para a África* 12/Dez/98. Disponível em: <<http://resenhasbrasil.blogspot.com.br/2008/10/dividir-para-dominar-partilha-da-frica.html>> Acesso em: 8/5/2012.

VALLE, Alexandre Del. *Guerras contra a Europa*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2003.

SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, 1982.

WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas*. Uma argumentação moral com exemplos históricos. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WESSELING, H. L. *Dividir para dominar: A partilha da África, 1880-1914*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Revan, 2008.

ANEXOS

Anexo A

LE MANIFESTE DES BAHUTU (24/3/1957)

Note sur l'aspect social du problème racial indigène au Ruanda

24 mars 1957.

Des rumeurs seront déjà parvenues à l'autorité du Gouvernement par la presse et peut-être aussi par la parole au sujet de la situation actuelle des relations muhutu-mututsi au Ruanda. Inconscientes ou non, elles touchent un problème qui nous paraît grave, problème qui pourrait déparer ou peut-être même un jour torpiller l'oeuvre si grandiose que la Belgique réalise au Ruanda. Le problème racial indigène est sans doute d'ordre intérieur, mais qu'est-ce qui reste intérieur ou local à l'âge où le monde en arrive!

Comment peut-il rester caché au moment où les complications politiques indigènes et européennes semblent s'affronter? Aux complications politiques, sociales et économiques s'ajoute l'élément race dont l'aigreur semble s'accroître de plus en plus. En effet, par le canal de la culture, les avantages de la civilisation actuelle semblent se diriger carrément d'un côté,

– le côté mututsi – préparant ainsi plus de difficultés dans l'avenir que ce qu'on se plaît à appeler aujourd'hui « les problèmes qui divisent ». Il ne servirait en effet à rien de durable de solutionner le problème mututsi-belge si l'on laisse le problème fondamental mututsi-muhutu. C'est à ce problème que nous voulons contribuer à apporter quelques éclaircissements. Il nous a paru constructif d'en montrer en quelques mots les réalités angoissantes à l'Autorité Tutélaire qui est ici pour toute la population et non pour une caste qui représente à peine 14 % des habitants.

La situation actuelle provient en grande partie de l'état créé par l'ancienne structure politico-sociale du Ruanda, en particulier le buhake, et de l'application à fond et généralisée de l'administration indirecte, ainsi que par la disparition de certaines institutions sociales anciennes qui ont été effacées sans qu'on ait permis à des institutions modernes, occidentales correspondantes de s'établir et de compenser. Aussi serions-nous heureux de voir s'établir rapidement le syndicalisme, aider et encourager la formation d'une classe moyenne forte. La peur, le complexe d'infériorité et le besoin « atavique » d'un tuteur, attribués à l'essence du Muhutu, si tant est vrai qu'ils sont une réalité, sont des séquelles du système féodal. A supposer leur réalité, la civilisation qu'apportent les Belges n'aurait réalisé grand chose, s'il n'était fait des efforts positifs pour lever effectivement ces obstacles à l'émancipation du Ruanda intégral.

– OBJECTIONS PRETEXTES CONTRE LA PROMOTION MUHUTU

Contre l'ascension du Muhutu, nombreuses sont les objections qu'on présente. Sans ignorer les déficiences du Muhutu, nous pensons que chaque race et chaque classe a les siennes et nous voudrions une action qui les corrige au lieu de refouler systématiquement les Bahutu dans une situation éternellement inférieure. On prétexte spécialement:

a) « Que les Bahutu furent chefs dans le pays ». Anachronisme raffiné que le présent ne peut confirmer suffisamment.

b) Les vertus sociales du Mututsi qui le présenteraient comme «natus ad imperium»! La même vertu peut être présentée autrement par un Italien que par un Allemand, par un Anglais que par un Japonais, par un Flamand que par un Wallon.

c) « Qu'ont fait les Bahutu évolués pour l'ascension de leurs congénères?» – C'est une question d'atmosphère et du buhake particulièrement qui a souvent influencé le système des nominations. Ensuite, le manque de liberté suffisante d'initiative dans une structure absolutiste, l'infériorité économique imposée au Muhutu par les structures sociales, les fonctions systématiquement subalternes où ils sont tenus, handicapent tout essai du Muhutu pour ses congénères.

d) « Que diable ils présentent leurs candidatures ou attendent que le complexe d'infériorité soit liquidé ». – Les candidatures supposent un sens démocratique, ou alors il faut ignorer ce que ce prétexte peut laisser entendre de tendance au buhake que les gens ont abandonné (sans pour cela abandonner le respect de l'autorité). A ce sujet, il faudrait rappeler la réflexion d'un hamite notable : « il ne faudrait pas que les Bahutu soient élevés par les soins du blanc, mais par la méthode traditionnelle du Mututsi ! » Nous ne pensons pas que l'ancien ennoblissement soit une pratique à ressusciter dans la rencontre Europe-Afrique.

e) « Et les foules suivront ». – L'interaction élite-masse est indéniable, mais à condition que l'élite soit la masse. Au fond du problème, il s'agit d'un colonialisme à deux étages: le Muhutu devant supporter le hamite et sa domination et l'Européen et ses lois passant systématiquement par le canal mututsi (leta mbirigi et leta ntutsi) ! La méthode de la remorque « blanc – hamite – muhutu » est à exclure. Des exemples ont pu montrer que « les foules » ne suivent pas automatiquement toujours.

f) « L'union, condition du front commun et unique pour l'indépendance du pays, doit faire taire toutes les revendications bahutu ». – Il est fort douteux que l'union de cette manière, le parti unique, soit vraiment nécessaire si en fait l'émancipation est fruit mûr! – Ajoutons que la section de la population que le départ de l'Européen pourrait réduire dans une servitude pire que la première, aurait tout au moins le droit de s'abstenir de coopérer à l'indépendance autrement que par des efforts de travail acharné et de manifestations des déficiences qu'il lui semble nécessaire de soigner d'abord.

1 – EN QUOI CONSISTE LE PROBLEME RACIAL INDIGENE?

D'aucuns se sont demandé s'il s'agit là d'un conflit social ou d'un conflit racial. Nous pensons que c'est de la littérature. Dans la réalité des choses et dans les réflexions des gens, il est l'un et l'autre. On pourrait cependant le préciser : le problème est avant tout un problème de monopole politique dont dispose une race, le mututsi ; monopole politique qui, étant donné l'ensemble des structures actuelles devient un monopole économique et social ; monopole politique, économique et social qui, vu les sélections de facto dans l'enseignement, parvient à être un monopole culturel, au grand désespoir des Bahutu qui se voient condamnés à rester d'éternels manoeuvres subalternes, et pis encore, après une indépendance éventuelle qu'ils auront aidé à conquérir sans savoir ce qu'ils font. Le buhake est sans doute supprimé, mais il est mieux remplacé par ce monopole total qui, en grande partie, occasionne les abus dont la population se plaint.

– Monopole politique. – Les prétendus anciens chefs bahutu ne furent que des exceptions, pour confirmer la règle! Et les occasions qui permettaient même ces exceptions n'existent plus: il ne s'agit évidemment pas de rétablir la vieille coutume de l'ennoblissement des Bahutu. Quant aux fameux métissages ou « mutations » de bahutu en hamites, la statistique, une généalogie bien établie et peut-être aussi les médecins, peuvent seuls donner des précisions objectives et assez solides pour réfuter le sens commun auquel on se réfère pourtant pour bien d'autres choses.

– Monopole économique et social. – Les privilèges de son frère qui commande la colline ont toujours concouru à rehausser le Mututsi privé. Certaines fonctions sociales furent même « réservées » à la noblesse et la civilisation actuelle, par l'administration indirecte, n'a fait que renforcer et quasi généraliser cette réserve. Le récent partage des vaches a bien montré la faiblesse de la propriété en fait de bétail au moins. La terre elle-même dans plus de la moitié du Ruanda – les régions les plus hamitisées – est à peine une vraie propriété pour l'occupant. Cette occupation en fait précaire n'encourage guère le travail et en conséquence les gens qui n'ont que leurs bras pour s'enrichir en sont désavantagés. Nous laissons sous silence le système de tous genres de corvées, seul monopole du Muhutu, le Mututsi ayant ainsi toutes les avances pour promouvoir les finances de sa maison.

– Monopole culturel. – Encore une fois on pourrait contester la qualité de vrais hamites à quelques numéros ; mais la sélection de fait (opérée par le hasard ?) que présentent actuellement les établissements secondaires, crève les yeux. Des arguments ne manquent pas alors pour démontrer que le Muhutu est inapte, qu'il est pauvre, qu'il ne sait pas se présenter. L'inaptitude est à prouver ; la pauvreté est son lot dans le système social actuel ; quant aux manières, une plus grande largeur d'esprit serait à souhaiter. Demain on réclamera les diplômes et ce sera de juste, et les diplômes ne seront en général que d'un côté, le Muhutu ne saura même pas le sens de ce mot. Et si par hasard (la Providence nous en garde) une autre force intervenait qui sache opposer le nombre, l'aigreur et le désespoir aux diplômes ! L'élément racial compliquerait tout et il n'y aura plus besoin de se poser le problème : conflit racial ou conflit social. Nous croyons que ce monopole total est à la base des abus de tous genres dont les populations se plaignent.

Quelques faits et courants actuels peuvent faire entrevoir l'état réel d'aujourd'hui:

1) La jeunesse muhutu (quelques éléments batutsi complètement déçus ont aussi le même sort) qui a pour devise « In itineribus semper » à l'intérieur du pays ou à l'extérieur, fuyant le travail-corvée, non plus adapté à l'état et à la psychologie d'aujourd'hui, n'accepte plus ou à peine la discipline de la contrainte qui donne d'ailleurs occasion aux abus que les autorités semblent ignorer.

2) Des pères de famille qui nourrissent leurs familles à peine ; en politique une sorte de propagande, peut-être inconsciente, les pousse à l'antipathie à l'égard de l'Européen; bon nombre ne sont pas sans penser que le Gouvernement Belge est lié à la noblesse pour leur complète exploitation.

3) D'autres part cependant, la réflexion comme celle-ci est encore courante : « Sans l'Européen, nous serions voués à une exploitation plus inhumaine qu'autrefois, à la destruction totale. C'est même malheureux que ce ne soit pas l'Européen qui devienne chef, sous-chef ou juge », non pas qu'ils croient l'Européen parfait, mais parce que des deux maux,

il faut choisir le moindre. La résistance passive à plusieurs ordres des souschefs n'est que la conséquence de ce déséquilibre et de ce malaise.

4) Le regret des Bahutu de voir comment les leurs sont refoulés quasi systématiquement à des places subalternes. Toute politique employée à ce refoulement n'échappe plus qu'à quelques-uns. De tout cela, à la guerre civile « froide » et à la xénophobie, il n'y a qu'un pas. De là la popularité des idées communisantes, il n'y a qu'un pas.

2 – PROPOSITION DE SOLUTIONS IMMEDIATES

Quelques solutions peuvent être présentées et dont l'efficacité n'est possible que si le système politique et social actuel du pays change profondément et assez rapidement.

I) La première solution est un « esprit ». Qu'on abandonne la pensée que les élites ruandaises ne se trouvent que dans les rangs hamites (méthode chérie en fait par l'Administration dans nos pays et qu'on appelle par abus de terme « Umuco w'Igihugu », « le respect de la culture et de la coutume du pays »).

II) Aux points de vue économique et social. Nous voulons que des institutions soient créées pour aider les efforts de la population muhutu handicapés par une administration indigène, qui semble vouloir voir le Muhutu rester dans l'indigence et donc dans l'impossibilité de réclamer l'exercice effectif de ses droits dans son pays.

Nous proposons:

1° La suppression des corvées. – Les forçats seraient remplacés par un service de Travaux publics (public ou parastatal) engageant les ouvriers vraiment volontaires, qui seraient défendus par la législation sociale, dont le progrès actuel est considérable. Ce service pourrait se concevoir et se concrétiser comme la Regideso, pour autant que nous la connaissions. La suppression des corvées donnerait aux populations un minimum de liberté pour entreprendre des initiatives utiles. Des paresseux – il en est même dans les castes d'élites – seraient surveillés par un système plus humain.

2° La reconnaissance légale de la propriété foncière individuelle dans le sens occidental du mot, chacun ayant une superficie suffisante pour culture et élevage, et les bikingi (pâturages) de la bourgeoisie seraient supprimés du moins dans le sens où la coutume les entend et les protège. Pour cette législation, il faudrait qu'un service compétent détermine quelle superficie pourrait suffire à une famille de 6 à 8 enfants étant données les possibilités productives du sol du Ruanda-Urundi. Tous ceux qui disposeraient effectivement de cette superficie à l'heure actuelle seraient enregistrés par la sous-chefferie comme vrais propriétaires dans le sens occidental; et le reste se ferait peu à peu, aidé par le mouvement de déplacement qui s'amorce dans certaines régions du pays. Au sujet de la propriété foncière, il ne faudrait pas que les mesures soient prises trop rapidement, même sur propositions du Conseil du Pays, dont bon nombre des membres seraient tentés de voir le problème d'une façon unilatérale ou sans tenir compte des difficultés ou des aspirations concrètes des roturiers du métier.

3° Un Fonds de crédit rural. – Il aurait pour but de promouvoir les initiatives rurales: agriculture rationnelle et métiers divers. Ce Fonds prêterait au manant qui veut s'établir comme agriculteur ou comme artisan. Les conditions d'accession à ce Fonds devraient cependant être telles qu'il soit abordable au Muhutu ordinaire.

4° L'union économique de l'Afrique belge et de la métropole. – Cette union devrait se faire selon des normes à préciser et à proposer d'abord au public et aux responsables avant qu'elle ne soit sanctionnée.

5° La liberté d'expression. – L'on a parlé des effets dissolvants d'une certaine presse locale, indigène ou européenne ou même métropolitaine, tendant à diviser les races. Nous pensons quant à nous que certaines exagérations ont pu avoir lieu comme dans tout journalisme, surtout à l'âge où en sont les pays considérés. Nous croyons aussi que certaines expressions ont pu blesser certains gens non habitués à être contrariés pour faire à l'ombre tout ce qui leur plaît avec les petits et les faibles. Cela a pu heurter un système à peine sortant de la féodalité. Nous croyons également que la liberté d'expression en Afrique Belge et sur les problèmes concrets concernant les populations ne datant pas sérieusement de plus de trois ans, certaines autorités non habituées à la démocratie et qui, peut-être ne la souhaitent guère, se soient étonnées. Mais nous pensons aussi qu'il ne faut pas, sous prétexte de ne pas « diviser », taire les situations qui existent ou qui tendent à exister au préjudice d'un grand nombre et pour le monopole abusif en fait d'une minorité. Nous sommes convaincus que ce n'est pas la Justice belge ni le Gouvernement belge qui accepteraient une union réalisée sur des cadavres d'une population qui veut disposer de l'atmosphère et des conditions nécessaires pour mieux travailler et se développer. Avant de demander la perfection à la presse, ne faudrait-il pas l'exiger des tribunaux indigènes, de l'administration qui sont de loin plus importants et qui ne donnent que trop d'occasions aux critiques de la presse ? La liberté bien entendue d'expression n'est-elle pas l'une des bases d'une vraie démocratisation ?

III) Au point de vue politique. – Si nous sommes d'accord que l'administration mututsi actuelle participe de plus en plus au gouvernement du pays, nous pensons pourtant mettre en garde contre une méthode qui tout en tendant à la suppression du colonialisme blanc-noir, laisserait un colonialisme pire du hamite sur le Muhutu. Il faut à la base aplanir les difficultés qui pourraient provenir du monopole hamite sur les autres races habitant, plus nombreuses et plus anciennement, dans le pays. Nous désirons à cet effet:

1° Que lois et coutumes soient codifiées. Il est certain qu'il y a certaines coutumes qu'on ne peut supprimer d'un trait de plume, mais nous croyons qu'un respect presque superstitieux du fétiche « coutume » handicape le progrès intégral et solide des populations. Aussi, pour plus de clarté, d'égalité devant la loi, pour moins de confusion et d'abus, nous demandons que les lois portées par l'Autorité belge et les coutumes ayant encore vigueur utile, raisonnables et non imperméables à la démocratisation du pays soient recensées en un Code qui pourrait être régulièrement révisé et modifié suivant le degré d'évolution. Les travaux déjà réalisés par les savants et les législateurs dans l'une et l'autre matière, facilitent la rapidité d'un travail si urgent. Les tribunaux et l'administration indigènes et européens, l'essor de l'initiative privée en tout domaine ont besoins d'un tel guide. Le brandissement du glaive de la coutume du pays (umuco w'igihugu) par les intérêts monopolistiques, n'est pas de nature à favoriser la confiance nécessaire, ni à établir la justice et la paix en face des aspirations actuelles de la population. Il faut recenser et codifier pour se rendre compte des déficiences réelles et les corriger pour favoriser davantage l'initiative privée qui se bute souvent aux absolutismes ou aux interprétations locales dépourvues de sens social.

2° Que soit réalisée effectivement la promotion des Bahutu aux fonctions publiques (chefferies, sous-chefferies, juges). Et concrètement nous pensons qu'il est temps que les conseils respectifs ou les contribuables élisent désormais leurs sous-chefs, leurs chefs, leurs

juges. Dans certaines localités jugées encore trop arriérées, le pouvoir pourrait proposer aux électeurs deux ou trois candidats parmi lesquels ils choisiraient leur guide.

3° Que les fonctions publiques indigènes puissent avoir une période, passée laquelle, les gens pourraient élire un autre ou réélire le sortant s'il a donné satisfaction. Un tel système, sans être raciste, donnerait plus de chances au Muhutu et ferait leçon aux abus d'un monopole à vie.

4° Le retrait des chefs de province des Conseils de chefferie.

5° La composition du Conseil supérieur du pays par les députations de chefferie: chaque chefferie déléguant un nombre proportionnel à celui de ses contribuables, sans exclure les Européens qui auraient fixé définitivement leur demeure dans la chefferie. Nous ne croyons pas simpliste d'accepter les Européens, fixés définitivement dans la circonscription; c'est, qu'établis de cette manière, ils ont des intérêts définitifs à défendre; c'est que la législation doit devenir de plus en plus élargie et moins discriminatoire, et que les Européens sont tout au moins aussi utiles qu'un Mututsi établi dans la région.

Des mesures comme celles que nous proposons nous semblent essentielles si le Gouvernement veut baser une oeuvre à avenir et sans favoritisme. Nous pouvons comprendre que l'on parle de prudence mais nous croyons que l'expérience des fameux neuf cents ans de la domination tutsi et 56 années de tutelle européenne suffit largement et qu'attendre risque de compromettre ce que l'on édifie sans ces bases.

IV) Au point de vue Instruction. – demain, on réclamera les diplômes et ce sera de juste. Or jusqu'ici la sélection de fait au stade secondaire et supérieur crève les yeux. Les prétextes ne manquent pas bien entendu, et certains ne sont pas dépourvus de tout fondement: ils profitent d'un système favorisant systématiquement l'avancement politique et économique du hamite.

1° Nous voulons que l'enseignement soit particulièrement surveillé. Que l'on soit plus réaliste et plus moderne en abandonnant la sélection dont on peut constater les résultats dans le secondaire. Que ce souci soit dès les premières années, de façon que l'on n'ait pas à choisir parmi presque les seuls Batutsi en cinquième année. Il n'y a peut-être pas de volonté positive de sélection, mais le fait est plus important et souvent il est provoqué par l'ensemble de ce système de remorquage dont nous parlions plus haut. Il faudrait que pour éviter la sélection de fait, caeteris aequalibus, s'il n'y a pas de places suffisantes, l'on se rapporte aux mentions de livrets d'identité pour respecter les proportions. Non pas qu'il faille tomber dans le défaut contraire en bantouisant là où l'on a hamitisé. Que les positions sociales actuelles n'influencent en rien l'admission aux écoles.

2° Que l'octroi des bourses (dont une partie est de provenance des impôts de la population en grande partie muhutu) soit surveillé par le Gouvernement tutélaire, de façon que là non plus les Bahutu ne soient pas le tremplin d'un monopole qui les tienne éternellement dans une infériorité sociale et politique insupportable.

3° Quant à l'enseignement supérieur, nous pensons que les Etablissements se trouvant dans l'Afrique belge suffisent, mais qu'il faut y faire admettre le plus grand nombre possible, sans s'opposer toutefois à ce qu'il y ait des éléments – très capables qui suivent des spécialités – dans les universités métropolitaines.

Quant à l'université au Ruanda, il faudrait ne pas dilapider un budget que l'on dit déficitaire et monter d'abord l'enseignement professionnel et technique dont le pays n'a pratiquement rien, alors que cet enseignement est à la base de l'émancipation économique. Il ne faut pas seulement obstruer systématiquement l'entrée dans les universités d'Europe à des candidats triés sur le volet et envisageant des spécialités immédiatement utiles au pays.

4° Que l'enseignement artisanal, professionnel et technique sur place soit, pour la période qui s'annonce, le premier souci du budget. Que cet enseignement soit le plus vite possible généralisé. Cet enseignement doit cependant être autant que possible à peu de frais pour permettre aux fils du peuple d'y accéder. Nous remarquons en effet que les quelques essais d'installations artisanales semblent destinés à recevoir le trop plein de la jeunesse mututsi qui n'a pas de places ou capacités pour entrer dans le secondaire.

Nous souhaitons qu'incessamment et tant qu'on se prépare à la mise en marche de l'appareil professionnel et technique, chaque chefferie soit munie d'un centre élémentaire de formation rurale d'au moins deux ans où l'on prolonge l'enseignement primaire (appliqué à la vie) et surtout où l'on exerce à un métier manuel les enfants n'accédant pas au stade secondaire. C'est pour nous, au point de vue enseignement, l'objectif principal immédiat que nous assignerions aux C.A.C. qui sont, somme toute, alimentées par les impôts en grande provenance muhutu. Les crédits aux Biru (tambourineurs des Cours) et aux Danses qui recruteront normalement parmi la noblesse, n'ont pas l'air de prouver que « c'est l'argent qui manque ».

5° Que les foyers sociaux populaires soient instaurés et multipliés à l'adresse des jeunes femmes et jeunes filles du milieu rural qui, vu les finances réduites, ne peuvent accéder aux aristocratiques écoles ménagères ou de monitrices. L'équilibre de l'évolution familiale du pays exige la généralisation de cette éducation de base.

En résumé, nous voulons la promotion intégrale et collective du Muhutu ; les intéressés y travaillent déjà, dans les délais que peuvent leur laisser les corvées diverses. Mais nous réclamons aussi une action d'en haut positive et plus décidée. La Belgique a fait beaucoup plus dans ce sens, il faut le reconnaître, mais il ne faut pas que son humanité s'arrête sur la route. Ce n'est pas que nous veuillons un piétinement sur place : nous sommes d'accord que le Conseil Supérieur Tutsi puisse participer progressivement et plus effectivement aux affaires du pays; mais plus fortement encore, nous réclamons du Gouvernement tutélaire et de l'Administration tutsi qu'une action plus positive et sans tergiversations soit menée pour l'émancipation économique et politique du Muhutu de la remorque hamite traditionnelle.

Dans l'ensemble, nous demandons à la Belgique de renoncer à obliger en fait le Muhutu à devoir se mettre toujours à la remorque du Mututsi. Que par exemple dans les relations sociales, on abandonne d'exiger (tacitement bien entendu) du Muhutu pour être « acceptable » de se régler sur le comportement mututsi. Puisqu'on dit respecter les cultures, il faudrait tenir compte aussi des différenciations de la culture ruandaise. Le hamite peut en avoir une pratique qui plaise bien à l'un ou l'autre grand, mais nous n'avons pas encore entendu que tous les autres noirs doivent d'abord passer par une hamitisation pour pouvoir tirer de l'occidental de quoi accéder à la civilisation. Il est difficile de démontrer la nécessité de remorquer perpétuellement le muhutu au hamite, la nécessité de la médiation perpétuelle de cette remorque politique, sociale, économique, culturelle.

Les gens ne sont d'ailleurs pas sans s'être rendu compte de l'appui de l'administration indirecte au monopole mututsi. Aussi, pour mieux surveiller ce monopole de race, nous nous opposons énergiquement, du moins pour le moment, à la suppression dans es pièces d'identité officielles ou privées des mentions « muhutu », « mututsi », « mutwa ». Leur suppression risque de favoriser encore davantage la sélection en la voilant et en empêchant la loi statistique de pouvoir établir la vérité des faits. Personne n'a dit d'ailleurs que c'est le nom qui ennuie le Muhutu ; ce sont les privilèges d'un monopole favorisé, lequel risque de réduire la majorité de la population dans une infériorité systématique et une sous-existence imméritée.

C'est une volonté constructive et un sain désir de collaboration qui nous a poussés à projeter une lumière de plus sur un problème si grave devant les yeux de qui aime authentiquement ce pays; problème dans lequel les responsabilités de la tutrice Belgique ne sont que trop engagées. Ce n'est pas du tout en révolutionnaires (dans le mauvais sens du mot) mais en collaborateurs conscients de notre devoir social que nous avons tenu à mettre en garde les autorités contre les dangers que présentera sûrement tôt ou tard le maintien en fait – même simplement d'une façon négative – d'un monopole raciste sur le Ruanda. Quelques voix du peuple ont déjà signalé cette anomalie; la résistance passive, encore dans l'attente de l'intervention du Blanc tuteur, risque de s'approfondir devant les abus d'un monopole qui n'est plus accepté; qu'elle serve d'ores et déjà d'un signe.

Les Autorités voudront donc voir dans cette brève note, en quelque sorte systématisés, les courants d'idées et les désirs concrets d'un peuple auquel nous appartenons, avec lequel nous partageons la vie et les refoulements opérés par une atmosphère tendant à obstruer la voie à une véritable démocratisation du pays; celle-ci, envisagée par la généreuse Belgique, est vivement souhaitée par la population avide d'une atmosphère politico-sociale viable et favorable à l'initiative et au travail pour un mieux-être et pour la promotion intégrale et collective du peuple.

(Sé) Maximilien NIYONZIMA, Godefroid SENTAMA,
Grégoire KAYIBANDA, Silvestre MUNYAMBONERA,
Claver NDAHAYO, Joseph SIBOMANA,
Isidore NZEYIMANA, Joseph HABYARIMANA,
Calliopé MULINDAHABI.

Ce manifeste, remis au Vice-Gouverneur Général, était accompagné d'une lettre à l'adresse de ce dernier dans laquelle les signataires attiraient l'attention de la puissance tutélaire sur la gravité du problème.

Commentaire du Manifeste par Aloïs Munyanagaju

Le 24 mars 1957.

Monsieur le Vice-Gouverneur Général, Nous avons l'honneur de Vous faire parvenir, en annexe, une note sur l'aspect social du problème racial indigène au Ruanda.

Nous aurions pu trouver pour cette note plus d'un million de signatures, mais nous pensons qu'une manifestation de ce genre n'est pas nécessaire, du moins pour le moment.

Nous espérons que l'Autorité considérant l'urgence des problèmes exposés dans cette note et la volonté constructive qui l'inspire, voudra bien en tenir compte.

Daignez agréer, Monsieur le Vice-Gouverneur Général, l'assurance de notre considération la plus distinguée.

(Sé)

Godefroid SENTAMA,
Maximilien NIYONZIMA,
Calliopé MULINDAHABI,
Joseph SIBOMANA.
Louis MBARAGA,
Grégoire KAYIBANDA,
Claver NDAHAYO,

Commentaire du Manifeste par Aloïs Munyanagaju¹ Or, la solution de ce problème ne peut provenir ni des Hutu ni des Tutsi. Ils sont tous trop intéressés au débat pour pouvoir l'examiner avec sérénité. Elle requiert l'intervention d'un Médiateur agréé par les deux parties en cause. Or, ce médiateur ne peut être que la Puissance Administrative, seule désintéressée tout en étant responsable de l'avenir du pays et du développement harmonieux des deux groupes rivaux placés sous sa tutelle. Cette médiation naturelle est peut-être le seul moyen terme favorable à la solution du conflit. Le problème a été mis en lumière par le Manifeste des Bahutu dont l'analyse fait émerger les idées maîtresses suivantes, qui reviennent en la revendication d'une égalité de fait de tous les citoyens du pays:

1. Protestations contre les discriminations politico-économiques relatives à l'accès aux fonctions publiques.
2. Protestations contre les discriminations judiciaires relatives à l'exercice de la justice.
3. Protestations contre les discriminations culturelles relatives au bénéfice de l'enseignement secondaire et supérieur.
4. Protestations contre les discriminations relatives à la contribution aux charges publiques.
5. Protestations contre les discriminations relatives à la possession et à l'exploitation des terres agricoles et pastorales.
6. Protestations contre les discriminations civiles et sociales issues de l'élasticité d'une coutume non codifiée.
7. Protestations contre l'absence d'une représentation valable dans les conseils indigènes et l'administration centrale du pays. Au demeurant, ce que les Bahutu réclament n'est:

– ni le renversement des rôles consistant dans un monopole à rebours en leur faveur;

– ni l'élimination des valeurs tutsi au profit des valeurs hutu;

– ni le partage du pays en vue de favoriser l'épanouissement de chaque race, chacune dans sa réserve où elle serait seule maîtresse absolue de ses destinées. Ce n'est pas davantage, comme certains l'ont pensé, le renversement de la dynastie Tutsi au profit d'une dynastie Hutu plus favorable;

– ni la résurrection des principautés hutu écrasées par la domination tutsi;

– ni l'instauration d'un Directoire chargé d'une mission vengeresse quelconque;

- ni, moins encore, l'avènement d'une ère de liberté voisine de l'anarchie... Ils réclament simplement pour tout habitant du pays hutu, twa ou tutsi de tout rang et de toute condition:
- l'élimination des autorités trop ancrées dans l'esprit d'une coutume désuète, imprégnée d'impératifs anti-progressistes;
- l'instauration d'un régime démocratique de nature à mettre au premier rang le mérite et à garantir au maximum, à tous les citoyens, une égalité de fait devant les droits, les obligations, les honneurs ou les charges;
- une structure politique et administrative où les privilèges de caste soient bannis de façon à assurer à tous les citoyens, indistinctement, l'égalité de chances 1 Extrait de la brochure « L'actualité politique au Ruanda », 1959, pp. 16 à 18 devant l'accession à tous les emplois publics et notamment aux postes de direction;
- une administration efficace, contrôlée par la population gouvernée;
- une organisation sociale apte à supprimer les barrières de fait et les impératifs traditionnels qui séparent les races, les clans et les familles au lieu de les unir;
- un système où l'autorité soit obéie et respecté, où l'égalité effective de tous les citoyens tienne davantage compte des mérites individuels que de leurs appartenances raciale, clanique ou familiale.

L'ANNEE 1958

Au cours de l'année 1958, les efforts des leaders Hutus tendront à convaincre le Mwami et le Conseil du Pays de l'existence du problème et de sa gravité. Les Bahutu envoyèrent une délégation officielle au Conseil du Pays. Leur point de vue n'ayant pas été pris en considération, ils rédigèrent le communiqué suivant:

Le programme des Bahutu

Tandis que le parti des Batutsi, qui existe depuis neuf siècles, est essentiellement un parti politique à tendance exclusive et absorbante, le parti des Bahutu aura pour normes : Par le travail, le progrès ; égalité devant le Roi et la Loi; fraternité.

L'ensemble des positions prises par le Conseil supérieur du pays dans sa majorité hamitisante, est l'unique cause de la création du parti des Bahutu.

Ce parti des Bahutu trouve ainsi sa reconnaissance officielle, à l'échelle nationale, dans les attitudes manifestement hostiles et contradictoires des dirigeants autochtones du pays qui repoussent de toutes leurs forces tout essai d'atteinte à leur monopole absolutiste, alors qu'ils proclament malicieusement que Bahutu, Batutsi et Batwa sont des surnoms et que notre nom de famille est Abanyaruanda.

La vérité est plus simple, le simple constat des faits en témoigne suffisamment. Maintenant qu'en session extraordinaire du Conseil supérieur du Pays, il ressort de l'exposé de Kayijuka et de ses compagnons que les Bahutu et les Batutsi n'ont aucun lien de fraternité et que toutes leurs relations ne sont fondées que sur le servage depuis le temps de l'arrivée des Batutsi au

Ruanda, servage qui dure encore aujourd'hui. On peut se demander clairement si les Bahutu ont encore quelque chose à espérer des Batutsi pour leur émancipation.

Il n'y a donc plus qu'une chose à faire: c'est de recourir à la puissance tutélaire pour qu'elle solutionne désormais ce différend que n'ont pas pu et ne pourront guère trancher équitablement le vieux parti des Batutsi et le jeune parti des Bahutu, tous deux intéressés dans l'Affaire.

En conséquence, nous faisons appel à la Belgique et à l'O.N.U.

Joseph HABYARIMANA GITERA, Président de la Délégation des Bahutu à l'Ibgami, Nyanza – Ruanda.

« Temps Nouveaux d'Afrique », 6 juillet 1958.

Résumé du chapitre I

Les Hutu prirent conscience à la fois de leur infériorité sociale et de leur force numérique en 1956. En 1957, leur volonté se concrétisa par le Manifeste qui constituait moins un cahier de doléances, qu'une base d'action. En 1958, l'espoir de résoudre à l'amiable le problème politique national disparut et deux camps se constituèrent qui devinrent au cours des années suivantes, de plus en plus hostiles l'un à l'autre.

Tiré de: RWANDA POLITIQUE 1958-1960. Les Dossiers du Centre de Recherche et d'Information socio-politiques (C.R.I.S.P.), 1962.

Anexo B

[Presidential Decision Directives - PDD]

**THE WHITE HOUSE
WASHINGTON**

May 6, 1994

Subject: President Clinton Signs PDD Establishing "U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations."

Attached for your information are copies of Mr. Lake's press briefing announcing the Clinton Administration's policy on reforming multilateral peace operations and an unclassified document outlining key elements of the policy.

THE WHITE HOUSE

Office of the Press Secretary

For Immediate Release
STATEMENT BY THE PRESS SECRETARY
President Clinton Signs New Peacekeeping Policy

May 5, 1994

On May 3, 1994, President Clinton signed a Presidential Decision Directive establishing U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations. This directive is the product of a year-long interagency policy review and extensive consultations with dozens of Members of Congress from both parties.

The policy represents the first, comprehensive framework for U.S. decision-making on issues of peacekeeping and peace enforcement suited to the realities of the post Cold War period.

Peace operations are not and cannot be the centerpiece of U.S. foreign policy. However, as the policy states, properly conceived and well-executed peace operations can be a useful element in serving America's interests. The directive prescribes a number of specific steps; to improve U.S. and UN management of UN peace operations in order to ensure that use of such operations is selective and more effective.

The Administration will release today an unclassified document outlining key elements of the Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations.

Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PDD 25)

Bureau of International Organizational Affairs, U.S. Department of State, February 22, 1996

EXECUTIVE SUMMARY

Last year, President Clinton ordered an inter-agency review of our nation's peacekeeping policies and programs in order to develop a comprehensive policy framework suited to the realities of the post-Cold War period. This policy review has resulted in a Presidential Decision Directive (PDD 25). The President signed this directive, following the completion of extensive consultations with Members of Congress. This paper summarizes the key elements of that directive.

As specified in the "Bottom-Up Review," the primary mission of the U.S. Armed Forces remains to be prepared to fight and win two simultaneous regional conflicts. In this context, peacekeeping can be one useful tool to help prevent and resolve such conflicts before they pose direct threats to our national security. Peacekeeping can also serve U.S. interests by promoting democracy, regional security, and economic growth.

The policy directive (PDD) addresses six major issues of reform and improvement:

1. Making disciplined and coherent choices about which peace operations to support -- both when we vote in the Security Council for UN peace operations and when we participate in such operations with U.S. troops. To achieve this goal, the policy directive sets forth three

increasingly rigorous standards of review for U.S. support for or participation in peace operations, with the most stringent applying to U.S. participation in missions that may involve combat. The policy directive affirms that peacekeeping can be a useful tool for advancing U.S. national security interests in some circumstances, but both U.S. and UN involvement in peacekeeping must be selective and more effective.

2. Reducing U.S. costs for UN peace operations, both the percentage our nation pays for each operation and the cost of the operations themselves. To achieve this goal, the policy directive orders that we work to reduce our peacekeeping assessment percentage from the current 31.7% to 25% by January 1, 1996, and proposes a number of specific steps to reduce the cost of UN peace operations.

3. Defining clearly our policy regarding the command and control of American military forces in UN peace operations. The policy directive underscores the fact that the President will never relinquish command of U.S. forces. However, as Commander-in-Chief, the President has the authority to place U.S. forces under the operational control of a foreign commander when doing so serves American security interests, just as American leaders have done numerous times since the Revolutionary War, including in Operation Desert Storm. The greater the anticipated U.S. military role, the less likely it will be that the U.S. will agree to have a UN commander exercise overall operational control over U.S. forces. Any large scale participation of U.S. forces in a major peace enforcement operation that is likely to involve combat should ordinarily be conducted under U.S. command and operational control or through competent regional organizations such as NATO or ad hoc coalitions.

4. Reforming and improving the UN's capability to manage peace operations. The policy recommends 11 steps to strengthen UN management of peace operations and directs U.S. support for strengthening the UN's planning, logistics, information and command and control capabilities.

5. Improving the way the U.S. government manages and funds peace operations. The policy directive creates a new "shared responsibility" approach to managing and funding UN peace operations within the U.S. Government. Under this approach, the Department of Defense will take lead management and funding responsibility for those UN operations that involve U.S. combat units and those that are likely to involve combat, whether or not U.S. troops are involved. This approach will ensure that military expertise is brought to bear on those operations that have a significant military component. The State Department will retain lead management and funding responsibility for traditional peacekeeping operations that do not involve U.S. combat units. In all cases, the State Department remains responsible for the conduct of diplomacy and instructions to embassies and our UN Mission in New York.

6. Creating better forms of cooperation between the Executive, the Congress and the American public on peace operations. The policy directive sets out seven proposals for increasing and regularizing the flow of information and consultation between the executive branch and Congress; the President believes U.S. support for and participation in UN peace operations can only succeed over the long term with the bipartisan support of Congress and the American people.

KEY ELEMENTS OF THE CLINTON ADMINISTRATION'S POLICY ON REFORMING MULTILATERAL PEACE OPERATIONS (AS SPECIFIED IN PDD 25, MAY 1994)

Introduction: The Role of Peace Operations in U.S. Foreign Policy Serious threats to the security of the United States still exist in the post-Cold War era. New threats will emerge. The United States remains committed to meeting such threats. When our interests dictate, the U.S. must be willing and able to fight and win wars, unilaterally whenever necessary. To do so, we must create the required capabilities and maintain them ready to use. UN peace operations cannot substitute for this requirement. (Note: For simplicity, the term peace operations is used in this document to cover the entire spectrum of activities from traditional peacekeeping to peace enforcement aimed at defusing and resolving international conflicts.) Circumstances will arise, however, when multilateral action best serves U.S. interests in preserving or restoring peace. In such cases, the UN can be an important instrument for collective action. UN peace operations can also provide a "force multiplier" in our efforts to promote peace and stability.

During the Cold War, the United Nations could resort to multilateral peace operations only in the few cases when the interests of the Soviet Union and the West did not conflict. In the new strategic environment such operations can serve more often as a cost-effective tool to advance American as well as collective interests in maintaining peace in key regions and create global burden-sharing for peace.

Territorial disputes, armed ethnic conflicts, civil wars (many of which could spill across international borders) and the collapse of governmental authority in some states are among the current threats to peace. While many of these conflicts may not directly threaten American interests, their cumulative effect is significant. The UN has sought to play a constructive role in such situations by mediating disputes and obtaining agreement to cease-fires and political settlements. Where such agreements have been reached, the interposition of neutral forces under UN auspices has, in many cases, helped facilitate lasting peace. UN peace operations have served important U.S. national interests. In Cambodia, UN efforts led to an election protected by peacekeepers, the return of hundreds of thousands of refugees and the end of a destabilizing regional conflict. In El Salvador, the UN sponsored elections and is helping to end a long and bitter civil war. The UN's supervision of Namibia's transition to independence removed a potential source of conflict in strategic southern Africa and promoted democracy. The UN in Cyprus has prevented the outbreak of war between two NATO allies. Peacekeeping on the Golan Heights has helped preserve peace between Israel and Syria. In Former Yugoslavia, the UN has provided badly-needed humanitarian assistance and helped prevent the conflict from spreading to other parts of the region. UN-imposed sanctions against Iraq, coupled with the peacekeeping operation on the Kuwait border, are constraining Iraq's ability to threaten its neighbors. Need for Reform

While serving U.S. interests, UN peace operations continue to require improvement and reform. Currently, each operation is created and managed separately, and economies of scale are lost. Likewise, further organizational changes at UN Headquarters would improve efficiency and effectiveness. A fully independent office of Inspector General should be established immediately. The U.S. assessment rate should be reduced to 25 per cent.

Since it is in our interest at times to support UN peace operations, it is also in our interest to seek to strengthen UN peacekeeping capabilities and to make operations less expensive and peacekeeping management more accountable. Similarly, it is in our interest to identify clearly and quickly those peace operations we will support and those we will not. Our policy establishes clear guidelines for making such decisions.

Role in U.S. Foreign Policy UN and other multilateral peace operations will at times offer the best way to prevent, contain or resolve conflicts that could otherwise be more costly and deadly. In such cases, the U.S. benefits from having to bear only a share of the burden. We also benefit by being able to invoke the voice of the community of nations on behalf of a cause we support. Thus, establishment of a capability to conduct multilateral peace operations is part of our National Security Strategy and National Military Strategy.

While the President never relinquishes command of U.S. forces, the participation of U.S. military personnel in UN operations can, in particular circumstances, serve U.S. interests. First, U.S. military participation may, at times, be necessary to persuade others to participate in operations that serve U.S. interests. Second, U.S. participation may be one way to exercise U.S. influence over an important UN mission, without unilaterally bearing the burden. Third, the U.S. may be called upon and choose to provide unique capabilities to important operations that other countries cannot.

In improving our capabilities for peace operations, we will not discard or weaken other tools for achieving U.S. objectives. If U.S. participation in a peace operation were to interfere with our basic military strategy, winning two major regional conflicts nearly simultaneously (as established in the Bottom Up Review), we would place our national interest uppermost. The U.S. will maintain the capability to act unilaterally or in coalitions when our most significant interests and those of our friends and allies are at stake. Multilateral peace operations must, therefore, be placed in proper perspective among the instruments of U.S. foreign policy.

The U.S. does not support a standing UN army, nor will we earmark specific U.S. military units for participation in UN operations. We will provide information about U.S. capabilities for data bases and planning purposes.

It is not U.S. policy to seek to expand either the number of UN peace operations or U.S. involvement in such operations. Instead, this policy, which builds upon work begun by previous administrations and is informed by the concerns of the Congress and our experience in recent peace operations, aims to ensure that our use of peacekeeping is selective and more effective. Congress must also be actively involved in the continuing implementation of U.S. policy on peacekeeping.

I. Supporting the Right Peace Operations

i. Voting for Peace Operations

The U.S. will support well-defined peace operations, generally, as a tool to provide finite windows of opportunity to allow combatants to resolve their differences and failed societies to begin to reconstitute themselves. Peace operations should not be open-ended commitments but instead linked to concrete political solutions; otherwise, they normally should not be undertaken. To the greatest extent possible, each UN peace operation should have a specified timeframe tied to intermediate or final objectives, an integrated political/military strategy well-coordinated with humanitarian assistance efforts, specified troop levels, and a firm budget estimate. The U.S. will continue to urge the UN Secretariat and Security Council members to engage in rigorous, standard evaluations of all proposed new peace operations. The Administration will consider the factors below when deciding whether to vote for a proposed new UN peace operation (Chapter VI or Chapter VII) or to support a regionally-sponsored peace operation:

-- UN involvement advances U.S. interests, and there is an international community of interest for dealing with the problem on a multilateral basis.

-- There is a threat to or breach of international peace and security, often of a regional character, defined as one or a combination of the following:

- International aggression, or; - Urgent humanitarian disaster coupled with violence; - Sudden interruption of established democracy or gross violation of human rights coupled with violence, or threat of violence.

-- There are clear objectives and an understanding of where the mission fits on the spectrum between traditional peacekeeping and peace enforcement.

-- For traditional (Chapter VI) peacekeeping operations, a ceasefire should be in place and the consent of the parties obtained before the force is deployed.

-- For peace enforcement (Chapter VII) operations, the threat to international peace and security is considered significant.

-- The means to accomplish the mission are available, including the forces, financing and mandate appropriate to the mission.

-- The political, economic and humanitarian consequences of inaction by the international community have been weighed and are considered unacceptable.

-- The operation's anticipated duration is tied to clear objectives and realistic criteria for ending the operation.

These factors are an aid in decision-making; they do not by themselves constitute a prescriptive device. Decisions have been and will be based on the cumulative weight of the factors, with no single factor necessarily being an absolute determinant.

In addition, using the factors above, the U.S. will continue to scrutinize closely all existing peace operations when they come up for regular renewal by the Security Council to assess the value of continuing them. In appropriate cases, the U.S. will seek voluntary contributions by beneficiary nations or enhanced host nation support to reduce or cover, at least partially, the costs of certain UN operations. The U.S. will also consider voting against renewal of certain long-standing peace operations that are failing to meet established objectives in order to free military and financial resources for more pressing UN missions.

ii. Participating in UN and Other Peace Operations

The Administration will continue to apply even stricter standards when it assesses whether to recommend to the President that U.S. personnel participate in a given peace operation. In addition to the factors listed above, we will consider the following factors:

-- Participation advances U.S. interests and both the unique and general risks to American personnel have been weighed and are considered acceptable.

-- Personnel, funds and other resources are available;

- U.S. participation is necessary for operation's success;
- The role of U.S. forces is tied to clear objectives and an endpoint for U.S. participation can be identified;
- Domestic and Congressional support exists or can be marshalled;
- Command and control arrangements are acceptable. Additional, even more rigorous factors will be applied when there is the possibility of significant U.S. participation in Chapter VII operations that are likely to involve combat:
- There exists a determination to commit sufficient forces to achieve clearly defined objectives;
- There exists a plan to achieve those objectives decisively;
- There exists a commitment to reassess and adjust, as necessary, the size, composition, and disposition of our forces to achieve our objectives.

Any recommendation to the President will be based on the cumulative weight of the above factors, with no single factor necessarily being an absolute determinant.

II. The Role of Regional Organizations

In some cases, the appropriate way to perform peace operations will be to involve regional organizations. The U.S. will continue to emphasize the UN as the primary international body with the authority to conduct peacekeeping operations. At the same time, the U.S. will support efforts to improve regional organizations' peacekeeping capabilities. When regional organizations or groupings seek to conduct peacekeeping with UNSC endorsement, U.S. support will be conditioned on adherence to the principles of the UN Charter and meeting established UNSC criteria, including neutrality, consent of the conflicting parties, formal UNSC oversight and finite, renewal mandates.

With respect to the question of peacekeeping in the territory of the former Soviet Union, requests for "traditional" UN blue-helmeted operations will be considered on the same basis as other requests, using the factors previously outlined (e.g., a threat to international peace and security, clear objectives, etc.). U.S. support for these operations will, as with other such requests, be conditioned on adherence to the principles of the UN Charter and established UNSC criteria.

III. Reducing Costs

Although peacekeeping can be a good investment for the U.S., it would be better and more sustainable if it cost less. The Administration is committed to reducing the U.S. share of peacekeeping costs to 25% by January 1, 1996, down from the current rate of 31.7%. We will also inform the UN of Congress's likely refusal to fund U.S. peacekeeping assessments at a rate higher than 25% after Fiscal Year 1995. The Administration remains concerned that the UN has not rectified management inefficiencies that result in excessive costs and, on occasion, fraud and abuse. As a matter of priority, the U.S. will continue to press for dramatic administrative and management improvements in the UN system. In particular, the U.S. is

working hard to ensure that new and on-going peace operations are cost-effective and properly managed. Towards this end, the U.S. is pursuing a number of finance and budget management reforms, including:

- immediate establishment of a permanent, fully independent office of Inspector General with oversight responsibility that includes peacekeeping;
- unified budget for all peace operations, with a contingency fund, financed by a single annual peacekeeping assessment;
- standing cadre of professional budget experts from member states, particularly top contributing countries, to assist the UN in developing credible budgets and financial plans;
- enlargement of the revolving peacekeeping reserve fund to \$500 million, using voluntary contributions;
- Required status of forces/mission agreements that provide preferential host nation support to peacekeeping operations;
- prohibit UN "borrowing" from peacekeeping funds to finance cash shortfalls in regular UN administrative operations;
- revise the special peacekeeping scale of assessments to base it on a 3-year average of national income and rationalize Group C so that higher income countries pay their regular budget rate.

Moreover, the U.S. will use its voice and vote in the Fifth Committee of the General Assembly of the United Nations to contain costs of UN peace operations once they are underway.

IV. Strengthening the UN

If peace operations are to be effective and efficient when the U.S. believes they are necessary, the UN must improve the way peace operations are managed. Our goal is not to create a global high command but to enable the UN to manage its existing load more effectively. At present each UN operation is created and managed separately by a still somewhat understaffed UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO). As a result, support to the field may suffer, economies of scale are lost, and work is duplicated. Moreover, the UN's command and control capabilities, particularly in complex operations, need substantial improvement. Structural changes at UN Headquarters, some of which are already underway, would make a positive difference.

A. The U.S. proposals include the reconfiguration and expansion of the staff for the Department of Peacekeeping Operations to create:

- Plans Division to conduct adequate advance planning and preparation for new and on-going operation;

-- Information and Research Division linked to field operations to obtain and provide current information, manage a 24 hour watch center, and monitor open source material and non-sensitive information submitted by governments;

-- Operations Division with a modern command, control and communications (C3) architecture based on commercial systems;

-- Logistics Division to manage both competitive commercial contracts (which should be re-bid regularly on the basis of price and performance) and a cost-effective logistics computer network to link the UN DPKO with logistics offices in participating member nations. This system would enable the UN to request price and availability data and to order materiel from participating states;

-- Small Public Affairs cell dedicated to supporting on-going peace operations and disseminating information within host countries in order to reduce the risks to UN personnel and increase the potential for mission success;

-- Small Civilian Police Cell to manage police missions, plan for the establishment of police and judicial institutions, and develop standard procedures, doctrine and training. B. To eliminate lengthy, potentially disastrous delays after a mission has been authorized, the UN should establish:

-- a rapidly deployable headquarters team, a composite initial logistics support unit, and open, pre-negotiated commercial contracts for logistics support in new mission;

-- data base of specific, potentially available forces or capabilities that nations could provide for the full range of peacekeeping and humanitarian operations;

-- trained civilian reserve corps to serve as a ready, external talent pool to assist in the administration, management, and execution of UN peace operations;

-- modest airlift capability available through pre-negotiated contracts with commercial firms or member states to support urgent deployments.

C. Finally, the UN should establish a professional Peace Operations Training Program for commanders and other military and civilian personnel.

D. Consistent with the specific proposals outlined above, the U.S. will actively support efforts in the Fifth Committee of the General Assembly to redeploy resources within the UN to enable the effective augmentation of the UN DPKO along the lines outlined above. In addition, the U.S. is prepared to undertake the following, primarily on a reimbursable basis:

-- detail appropriate numbers of civilian and military personnel to DPKO in New York in advisory or support roles;

-- share information, as appropriate, while ensuring full protection of sources and methods;

-- offer to design a command, control, and communications systems architecture for the Operations Division, using commercially available systems and software;

-- offer to assist DPKO to establish an improved, cost-effective logistics system to support UN peacekeeping operations;

-- offer to help design the database of military forces or capabilities and to notify DPKO to establish an improved, cost-effective logistics system to support UN peacekeeping operations;

-- offer to help design the database of military forces or capabilities and to notify DPKO, for inclusion in the database, of specific U.S. capabilities that could be made available for the full spectrum of peacekeeping or humanitarian operations. U.S. notification in no way implies a commitment to provide those capabilities, if asked by the UN;

-- detail public affairs specialists to the UN;

-- offer to help create and establish a training program, participate in peacekeeping training efforts and offer the use of U.S. facilities for training purposes.

V. Command and Control of U.S. Forces

A. Our Policy: The President retains and will never relinquish command authority over U.S. forces. On a case by case basis, the President will consider placing appropriate U.S. forces under the operational control of a competent UN commander for specific UN operations authorized by the Security Council. The greater the U.S. military role, the less likely it will be that the U.S. will agree to have a UN commander exercise overall operational control over U.S. forces. Any large scale participation of U.S. forces in a major peace enforcement mission that is likely to involve combat should ordinarily be conducted under U.S. command and operational control or through competent regional organizations such as NATO or ad hoc coalitions.

There is nothing new about this Administration's policy regarding the command and control of U.S. forces. U.S. military personnel have participated in UN peace operations since 1948. American forces have served under the operational control of foreign commanders since the Revolutionary War, including in World War I, World War II, Operation Desert Storm and in NATO since its inception. We have done so and will continue to do so when the President determines it serves U.S. national interests.

Since the end of the Cold War, U.S. military personnel have begun serving in UN operations in greater numbers. President Bush sent a large U.S. field hospital unit to Croatia and observers to Cambodia, Kuwait and Western Sahara. President Clinton has deployed two U.S. infantry companies to Macedonia in a monitoring capacity and logisticians to the UN operation in Somalia.

B. Definition of Command: No President has ever relinquished command over U.S. forces. Command constitutes the authority to issue orders covering every aspect of military operations and administration. The sole source of legitimacy for U.S. commanders originates from the U.S. Constitution, federal law and the Uniform Code of Military Justice and flows from the President to the lowest U.S. commander in the field. The chain of command from the President to the lowest U.S. commander in the field remains inviolate.

C. Definition of Operational Control: It is sometimes prudent or advantageous (for reasons such as maximizing military effectiveness and ensuring unity of command) to place U.S.

forces under the operational control of a foreign commander to achieve specified military objectives. In making this determination, factors such as the mission, the size of the proposed U.S. force, the risks involved, anticipated duration, and rules of engagement will be carefully considered.

Operational control is a subset of command. It is given for a specific time frame or mission and includes the authority to assign tasks to U.S. forces already deployed by the President, and assign tasks to U.S. units led by U.S. officers. Within the limits of operational control, a foreign UN commander cannot: change the mission or deploy U.S. forces outside the area of responsibility agreed to by the President, separate units, divide their supplies, administer discipline, promote anyone, or change their internal organization.

D. Fundamental Elements of U.S. Command Always Apply: If it is to our advantage to place U.S. forces under the operational control of a UN commander, the fundamental elements of U.S. command still apply. U.S. commanders will maintain the capability to report separately to higher U.S. military authorities, as well as the UN commander. Commanders of U.S. military units participating in UN operations will refer to higher U.S. authorities orders that are illegal under U.S. or international law, or are outside the mandate of the mission to which the U.S. agreed with the UN, if they are unable to resolve the matter with the UN commander. The U.S. reserves the right to terminate participation at any time and to take whatever actions it deems necessary to protect U.S. forces if they are endangered.

There is no intention to use these conditions to subvert the operational chain of command. Unity of command remains a vital concern. Questions of legality, mission mandate, and prudence will continue to be worked out "on the ground" before the orders are issued. The U.S. will continue to work with the UN and other member states to streamline command and control procedures and maximize effective coordination on the ground.

E. Protection of U.S. Peacekeepers: The U.S. remains concerned that in some cases, captured UN peacekeepers and UN peace enforcers may not have adequate protection under international law. The U.S. believes that individuals captured while performing UN peacekeeping or UN peace enforcement activities, whether as members of a UN force or a U.S. force executing a UN Security Council mandate, should, as a matter of policy, be immediately released to UN officials; until released, at a minimum they should be accorded protections identical to those afforded prisoners of war under the 1949 Geneva Convention III (GPW). The U.S. will generally seek to incorporate appropriate language into UN Security Council resolutions that establish or extend peace operations in order to provide adequate legal protection to captured UN peacekeepers. In appropriate cases, the U.S. would seek assurances that U.S. forces assisting the UN are treated as experts on mission for the United Nations, and thus are entitled to appropriate privileges and immunities and are subject to immediate release when captured. Moreover, the Administration is actively involved in negotiating a draft international convention at the United Nations to provide a special international convention at the United Nations to provide a special international status for individuals serving in peacekeeping and peace enforcement operations under a UN mandate. Finally, the Administration will take appropriate steps to ensure that any U.S. military personnel captured while serving as part of a multinational peacekeeping force or peace enforcement effort are immediately released to UN authorities.

VI. Strengthening U.S. Support for Multilateral Peace Operations

Peace operations have changed since the end of the Cold War. They are no longer limited to the interposition of small numbers of passive, unarmed observers. Today, they also include more complex and sometimes more robust uses of military resources to achieve a range of political and humanitarian objectives.

The post-Cold War world has also witnessed the emergence of peace enforcement operations involving the threat or use of force. These missions have been considerably more challenging than traditional peacekeeping operations, yet the U.S. and the UN are only now beginning to change sufficiently the way they manage peace operations. The expansion of peacekeeping operations without a commensurate expansion of capabilities has contributed to noticeable setbacks. If the U.S. is to support the full range of peace operations effectively, when it is in our interests to do so, our government, not just the UN, must adapt. It is no longer sufficient to view peace operations solely through a political prism. It is critical also to bring a clear military perspective to bear, particularly on those missions that are likely to involve the use of force or the participation of U.S. combat units. Thus, the Department of Defense should join the Department of State in assuming both policy and funding responsibility for appropriate peace operations. We call this policy "shared responsibility."

A. Shared Responsibility: DOD will assume new responsibilities for managing and funding those UN peace operations that are likely to involve combat and all operations in which U.S. combat units are participating. The military requirements of these operations demand DOD's leadership in coordinating U.S. oversight and management. Professional military judgement increases the prospects of success of such operations. Moreover, with policy management responsibility comes funding responsibility.

DOD will pay the UN assessment for those traditional UN peacekeeping missions (so called "Chapter VI" operation, because they operate under Chapter VI of the UN Charter) in which U.S. combat units are participating, e.g. Macedonia. DOD will also pay the UN assessment for all UN peace enforcement missions (so called "Chapter VII" operations), e.g. Bosnia and Somalia. State will continue to manage and pay for traditional peacekeeping missions in which there are no U.S. combat units participating, e.g. Golan Heights, El Salvador, Cambodia. When U.S. military personnel, goods or services are used for UN peace operations, DOD will receive direct and full reimbursement; reimbursement can only be waived in exceptional circumstances, and only by the President.

Our Shared Responsibility policy states: "Unless the President determines otherwise, at the request of one of the Principals:

-- The State Department will have lead responsibility for the oversight and management of those traditional peacekeeping operations (Chapter VI) in which U.S. combat units are not participating. The Administration will seek to fund the assessments for these operations through the existing State Contributions for International Peacekeeping Activities account, and;

-- The Defense Department will have lead responsibility for the oversight and management of those Chapter VI operations in which there are U.S. combat units and for all peace enforcement (Chapter VII) peace operations. The Administration will seek to fund the assessments for these operations through the establishment of a new account within DOD established to pay UN assessments. Once such an account is established, DOD may receive

direct reimbursement from the UN for contributions of goods, services, and troops to UN peace operations."

The Administration will submit legislation to Congress creating a new peacekeeping assessment account for DOD and implementing the shared responsibility concept. The legislation will stipulate that, in all cases, the agency with lead responsibility for a given operation will be responsible for assessments associated with the operation. Since peace operations are neither wholly military nor wholly political in nature, consisting instead of military, political, humanitarian and developmental elements in varying degrees, no one agency alone can manage all facets of an operation effectively. Therefore, the designated lead agencies will engage in full and regular interagency consultation as they manage U.S. support for peace operations.

In all cases, State remains responsible for the conduct of diplomacy and instructions to embassies and our UN Mission in New York. DOD is responsible for military assessments and activities. NSC facilitates interagency coordination.

B. Reimbursements from the UN: Under the shared responsibility policy, and the proposed accompanying legal authorities, DOD would receive and retain direct reimbursement for its contributions of troops, goods and services to the UN. An important advantage will be to limit any adverse impact on DOD Operations and Maintenance funds, which are essential to the U.S. military readiness. As our draft legislation stipulates, the U.S. will seek full reimbursement from the UN for U.S. contributions of troops, goods and services. The U.S. will first apply reimbursements against DOD incremental costs. Any remaining excess after the Services have been made whole would be credited to DOD's proposed peacekeeping account when it is a DOD-led operation or to State's CIPA account when it is a State-led operation. The President may choose to waive UN reimbursement only in exceptional circumstances.

C. U.S. Funding of UN Peace Operations: In the short term, the Administration will seek Congressional support for funding the USG's projected UN peacekeeping arrears. Over the long run, we view the shared responsibility approach outlined above as the best means of ensuring improved management and adequate funding of UN peace operations. Moreover, the Administration will make every effort to budget for known peacekeeping assessments and seek Congressional support to fund, in the annual appropriation, assessments for clearly anticipated contingencies.

D. U.S. Training: The Armed Services will include appropriate peacekeeping/emergency humanitarian assistance training in DOD training programs. Training U.S. forces to fight and decisively win wars will, however, continue to be the highest training priority.

VII. Congress and the American People

To sustain U.S. support for UN peace operations, Congress and the American people must understand and accept the potential value of such operations as tools of U.S. interests. Congress and the American people must also be genuine participants in the processes that support U.S. decision-making on new and on-going peace operations. Traditionally, the Executive branch has not solicited the involvement of Congress or the American people on matters related to UN peacekeeping. This lack of communication is not desirable in an era when peace operations have become more numerous, complex and expensive. The Clinton

Administration is committed to working with Congress to improve and regularize communication and consultation on these important issues. Specifically, the Administration will:

- Regularize recently-initiated periodic consultations with bipartisan Congressional leaders on foreign policy engagements that might involve U.S. forces, including possible deployments of U.S. military units in UN peace operations.
- Continue recently-initiated monthly staff briefings on the UN's upcoming calendar, including current, new, and expanded peace operations.
- Inform Congress as soon as possible of unanticipated votes in the UNSC on new or expanded peace operations.
- Inform Congress of UN command and control arrangements when U.S. military units participate in UN operations.
- Provide UN documents to appropriate committees on a timely basis.
- Submit to Congress a comprehensive annual report on UN peace operations.
- Support legislation along the lines of that introduced by Senators Mitchell, Nunn, Byrd and Warner to amend the War Powers Resolution to introduce a consultative mechanism and to eliminate the 60-day withdrawal provisions.

Conclusion

Properly constituted, peace operations can be one useful tool to advance American national interests and pursue our national security objectives. The U.S. cannot be the world's policeman. Nor can we ignore the increase in armed ethnic conflicts, civil wars and the collapse of governmental authority in some states -- crises that individually and cumulatively may affect U.S. interests. This policy is designed to impose discipline on both the UN and the U.S. to make peace operations a more effective instrument of collective security.

----- U.S. Department of State
 Publication Number 10161 Released by the Bureau of International Organization Affairs May
 1994