

6. Conclusão

As três atuações internacionais de intervenção analisadas neste trabalho representam três equívocos diferentes executados por atores também diferentes. Os objetivos, nos três casos, eram intervir para dar fim à guerra civil e, a partir da implementação de um cessar-fogo, coordenar a restauração das instituições estatais e a instauração da autoridade. Nos casos somali e liberiano a multiplicidade de grupos beligerantes forçou a ação mais efetiva das tropas de intervenção da ONU (a Unitaf na Somália) e da Ecomog (o Ecomog na Libéria), que não apenas reabriram e asseguraram rotas por onde seguiu a ajuda humanitária e executaram o trabalho de desarmamento das facções, mas também combateram os soldados rebeldes em ações de autodefesa. Em Ruanda a ação intervencionista foi mais superficial, sendo executada sob a liderança da França, e sob os auspícios da ONU, com o objetivo de proteger a população civil, criando uma “área livre” dentro do território ruandês. O trabalho das tropas francesas foi complementado por uma missão da ONU, a Unamir II, enviada para observar o respeito ao cessar-fogo e auxiliar nos esforços de restauração das estruturas estatais.

A dinâmica dos acontecimentos que levaram à derrubada do governo e ao colapso do Estado nos casos somali e ruandês foi muito parecida. Nos dois casos o vácuo no poder não foi preenchido porque os grupos beligerantes entraram em conflito entre si. A falta da autoridade central e a briga pelo controle das instituições estatais levaram esses Estados ao colapso e ao estado de natureza hobbesiano. O próprio desembarque das tropas da ONU e do Ecomog, em Mogadíscio e Monróvia respectivamente, guarda profunda semelhança por esses contingentes terem sido alvo da resistência dos grupos rebeldes. Os soldados de ambos os contingentes estrangeiros foram obrigados a entrar em confronto direto tão logo desembarcaram. Em ambos os casos, o movimento rebelde que tomou a capital se dividiu em dois e passou a se envolver em combates endógenos pelo controle do centro de poder do país. No caso somali houve a divisão do USC em dois grupos, um liderado por Ali Mahdi e outro tendo à frente Mohamed Aideed, que exerceram forte resistência à chegada dos

soldados da Unosom I e, posteriormente, foi a pedra nos sapatos tanto da Unitaf quanto da Unosom II. Na Libéria, a NPFL também se dividiu, gerando um grupo dissidente liderado por Prince Yormie Johnson (a INPFL). Ao desembarcarem, os soldados do Ecomog se depararam com a forte resistência armada dos soldados da NPFL, sob a liderança de Charles Taylor.

No caso liberiano a ação intervencionista alcançou os objetivos para os quais foi criada, estabelecendo a paz, desarmando os grupos beligerantes e promovendo eleições democráticas nas quais representantes legitimamente escolhidos foram empossados. No caso somali, as forças da ONU foram retiradas sem que se chegasse a um entendimento entre as facções clânicas ou que se conseguisse instaurar uma situação de paz estável e aumentando ainda mais as animosidades entre os rebeldes e os capacetes azuis. Na Somália o fracasso nas negociações para a instalação da democracia e reconstrução das instituições estatais e as emboscadas e ataques sofridos pelas tropas da ONU levaram os EUA, e subseqüentemente os países europeus envolvidos na Missão, à decisão de retirada dos seus homens, deixando o país na mesma situação hobbesiana em que foi encontrado.

No caso somali, a intervenção foi vista como necessária, e executada, pelo entendimento que os conflitos entre as facções beligerantes se caracterizavam como uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Porém, como visto no Capítulo 3, as verdadeiras razões foram puramente humanitárias, já que, apesar do aumento no fluxo de refugiados, nenhum dos países vizinhos (Djibuti, Quênia e Etiópia) fez qualquer reclamação formal ou acusação de desestabilização política e social em seus territórios. Nesse sentido, o caso somali tem grande importância por abrir um precedente de incorporação da ação humanitária às competências do Conselho de Segurança e a legitimação jurídica dessa intervenção humanitária coletiva através do Capítulo VII da Carta da Organização. Esse precedente foi utilizado para legitimar também as ações nos casos liberiano e ruandês.

No caso liberiano, a ação da Ecomog foi exortada pelos países vizinhos à Libéria, que sentiam os efeitos desestabilizadores dos constantes fluxos de refugiados e do “transbordamento” dos conflitos entre as facções liberianas para áreas dentro de seus territórios.

Apesar de apresentarem conclusões díspares, e terem sido executadas por atores distintos, as intervenções na Somália e na Libéria suscitaram a mesma ação equivocada:

ambas primaram pela transformação dos líderes beligerantes em representantes políticos, em detrimento dos representantes legítimos da sociedade civil.

Em ambos os casos as negociações primaram pela reunião dos representantes dos grupos armados, cabendo aos líderes das organizações civis e comunitárias e aos *elders* (representantes mais velhos cuja liderança era legitimada pelo respeito às tradições culturais ancestrais e pelo conhecimento adquirido com a idade) papéis secundários nas discussões. Obviamente esses líderes civis pouco decidiriam sobre o armistício entre os grupos armados e a presença dos senhores da guerra era obrigatória, pelo menos num primeiro momento, durante as discussões dos acordos de paz (já que eles detinham o controle sobre os instrumentos de coerção e sobre a violência nas regiões sob suas administrações). Porém, as discussões não se limitavam apenas aos aspectos bélicos dos conflitos. Além do cessar-fogo, também eram discutidas as questões referentes à reconstrução das instituições estatais e a formação dos governos interinos.

Ao atribuir status de representantes políticos aos senhores da guerra e dar-lhes o poder de decidir os passos a serem dados na reconstrução estatal, tanto a ONU quanto a Ecowas levaram para a mesa de negociações homens cujos objetivos eram comprovadamente imediatistas e visavam a conquista do poder pura e simples. Nenhum dos grupos beligerantes somalis e liberianos tinham propostas de reconstrução e desenvolvimento para o próprio país, que respeitassem as diferenças e semelhanças entre os diversos estratos da população. A curta visão dos senhores da guerra objetivava a possibilidade imediatista de se locupletar do Estado e isolar os demais clãs e/ou etnias com o fim de garantir e manter poder e privilégios durante o tempo que fosse possível. Samatar, Lyons, Lewis, Mayall, Adebajo, Groenewald, e Van Walraven criticam veementemente a legitimidade política construída ao redor dos senhores da guerra em detrimento dos representantes da sociedade civil, não ligados às milícias armadas. Os quatro primeiros acreditam que essa atitude representou o fracasso da intervenção humanitária na Somália. Os três últimos, Adebajo com mais ênfase, viram essa situação sendo muito bem aproveitada por Charles Taylor, a partir de 1996, para vir a se eleger presidente da Libéria em 97. Nessa linha de raciocínio, aos olhos da ONU e da Ecowas, a reconciliação política dos dois países se consistiu única e exclusivamente na reconciliação entre os líderes milicianos.

O caso da Somália torna-se ainda mais grave quando se percebe que a própria cultura somali já possuía um mecanismo de resolução de conflitos, que não a implementada pela ONU, ligada à tradição oral da própria cultura do país: a *shir*.¹ Essa espécie de assembléia podia se estender por prazos indefinidos de tempo, de semanas a meses, e foi amplamente utilizada para superar as diferenças clânicas e construir a base de apoio e sustentabilidade política para a proclamação da independência da Somalilândia, em maio de 1991. O instrumento que levou à instauração desse “oásis de estabilidade” em meio à guerra civil somali nunca foi levado em consideração pelas forças ocidentais. A Somalilândia, por sinal, nunca foi reconhecida como território independente pelas Nações Unidas, apesar de ter representação, economia, moeda e existência autônoma do restante da Somália que só em fins do ano 2000 começou a esboçar um entendimento entre os senhores da guerra clânicos. Mesmo assim, apesar da escolha de um presidente interino, Abdulkassim Hassan, ainda hoje a Somália está dividida com a Somalilândia a nordeste, a Puntilândia no noroeste e uma nova região no sudoeste, cuja independência foi declarada unilateralmente em abril de 2002.

Essa dificuldade de reconciliar os líderes das facções clânicas à moda ocidental, levou a uma situação de grande hostilidade contra os capacetes azuis e à decisão de abreviar o mandato das forças da ONU no país, antes que os objetivos de paz e de reconstrução do Estado somali fossem alcançados.

Apesar de ter se estendido para além do que foi previsto inicialmente, a intervenção na Libéria alcançou seus dois objetivos precípuos: o cessar-fogo e a reconstrução do Estado liberiano representada pelo exercício das eleições livres (as primeiras desde as de 15 de outubro de 1985, que foram “vencidas” por Samuel Doe). Porém, apesar de ter sido comemorada e referendada, a “democratização” liberiana foi apenas parcial e não significou a instauração de um regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder. Apesar do alardeado sucesso, na verdade, apenas parte do objetivo foi alcançado: a liberdade do ato eleitoral. Foram recriados o Legislativo e o Judiciário para balizar o poder do presidente, porém essas instituições não foram devidamente desenvolvidas para conter, de fato, os arroubos ditatoriais que eram de se

¹ Estrutura tradicional de resolução de conflitos que reúne todos os homens adultos dos clãs, subclãs e subgrupos, sendo proibidas as presenças de mulheres, jovens, crianças e “guerreiros de sangue quente”. PRUNIER, Gérard. (1998), p. 227.

esperar de um líder militar faccionário que não era um estadista. As eleições foram executadas antes que as instituições estatais estivessem devidamente desenvolvidas e funcionais para compor um equilíbrio com a autoridade política.

A consequência disso foi que os sete anos de esforços pela paz e pela reconstrução de uma Libéria democrática foram facilmente jogados fora pouco tempo depois de Taylor ter assumido a presidência. Em cinco anos de governo, Taylor endureceu as políticas externas e domésticas, isolou e perseguiu oponentes políticos e demais grupos étnicos que anteriormente foram oponentes da NPFL, preencheu os altos cargos das Forças Armadas com ex-integrantes da NPFL, promoveu as instabilidades nas fronteiras com Guiné e Serra Leoa e levou o país a uma segunda guerra civil a partir de 1999.² A eleição de Taylor, na verdade, levou a Libéria de volta à mesma situação em que o país estava durante os cerca de 130 anos de administração américo-liberiana e durante a ditadura de Samuel Doe. Durante seus últimos anos de governo, Taylor combateu novos grupos faccionários rebeldes (com o custo de milhares de baixas civis) até que, pressionado pela comunidade internacional, finalmente deixou o governo, em agosto de 2003, indicando o deputado de seu partido, Moses Blah como substituto. A saída de Charles Taylor para o exílio na Nigéria coincide com a chegada novas tropas do Ecomog e de soldados norte-americanos para construir um novo cessar-fogo e um novo governo interino. No fim das contas, a comunidade internacional e os países africanos responsáveis pela intervenção humanitária na Libéria estão apenas tendo que refazer o trabalho que haviam feito de maneira muito alardeada, porém incompleta, em 1997.

Pode-se contra-argumentar que, no caso liberiano, a Ecomog tornou mais efetiva a participação civil no governo interino do que foi feito pela Unita e a Unosom II na Somália. Porém essa participação, aparentemente mais ativa, era sujeita ao escrutínio dos representantes faccionários que exerciam o poder político de fato, independente do grau de representação civil nos Conselhos e no próprio governo interino. Prova disso foi que a partir de Accra, em setembro de 94, o Conselho de Estado da Libéria foi dividido entre os líderes beligerantes, que ocuparam quatro cadeiras enquanto apenas uma era ocupada por um representante do esvaziado Governo Transitório Nacional Liberiano (LNTG). Os participantes mais fortes do Conselho de Estado eram justamente os mesmos senhores da

² ADEBAJO, Adekeye. *Liberia's Civil War* (2002), pp. 231-238 passim.

guerra que vinham sendo combatidos pelos soldados do Ecomog há mais de quatro anos. Essas atitudes se basearam na crença de que o estabelecimento de um governo administrado pelos líderes faccionários levaria a um esforço automático pelo desarmamento.³

Para Howe as limitações do ocidente sobre a realidade dos países em desenvolvimento ameaçaram a efetividade e a objetividade das intervenções, como no caso da Somália. O Ecomog liberiano também mostrou que, no caso africano, países da mesma sub-região puderam se mostrar tão ignorantes sobre as condições uns dos outros quanto qualquer ator externo, insistindo na resolução de conflito à moda ocidental, como foi feito sem sucesso na Somália.⁴ Porém, como lembra E. T. Dowyaro, o Ecomog desenvolveu todas as ações especificadas em seu mandato, se por algumas vezes agiu de maneira claudicante foi por sofrer deficiências militares, logísticas e financeiras crônicas. Levando em conta seus objetivos operacionais, ao Ecomog não foi dada apenas a obrigação de acabar com os embates entre as facções beligerantes, mas também a de acabar com as hostilidades entre elas, proteger e dar assistência humanitária à população local e auxiliar na reconstrução das instituições estatais, apesar do seu limitado poder de fogo.⁵

O caso ruandês pós-conflito e pós-intervenção teve um desenrolar completamente diferente dos casos somali e ruandês graças a uma única variável nessa equação de intervenções equivocadas: Paul Kagame. As atividades do líder da facção étnica Tutsi, a Frente Patriótica Ruandesa, não se resumiam apenas em exercer a liderança militar e o papel de senhor da guerra em Ruanda. Kagame demonstrou todas as características de um estadista e diplomata, além das de estrategista militar e comandante de campo. As ações da RPF em território ruandês, e as presenças dos representantes da FPR nas discussões de paz em Arusha, eram embasadas e impulsionadas primordialmente por um projeto de governo cujos objetivos sempre estiveram bem definidos e já haviam sido apresentados à população ruandesa antes de Kagame retornar dos EUA para assumir a liderança da Frente. Tanto Fred Rwigyema quanto Adam Wasswa já haviam deixado claro os objetivos político-militares da FPR no mesmo momento em que empreendiam a invasão de 1º de outubro de 1990 e declaravam guerra contra Habyarimana. A RPF era considerada como a mais instruída guerrilha que o mundo havia visto até então, e não apenas um agrupamento de

³ ADEBAJO, 2002. *Liberia's Civil War, Nigeria, Ecomog, and Regional Security in West Africa*, p. 159.

⁴ Idem. P.159.

⁵ DOWYARO, E. T. (2000).

proveitadores de ocasião. Quase todos os soldados haviam cursado o ensino primário, metade deles o segundo grau e cerca de 20% haviam chegado à universidade.⁶ Por isso o grupo não se limitou a pegar apenas em armas e a efetivar o treinamento militar, mas também se viu instrumento de propaganda das propostas políticas contra o regime despótico Hutu, contra a corrupção e a ideologia de exclusão dos Tutsi, e com o objetivo de repatriar todos os Tutsis refugiados. O confronto com a população Hutu não era o objetivo do movimento armado Tutsi, mas a democratização do Estado e a implementação de um governo de coalizão.

O conflito ruandês envolveu apenas duas etnias e, num primeiro momento, pode parecer um conflito menos intrincado do que os somali e liberiano. Porém pode-se argumentar que o ódio étnico (ou clânico) não está diluído entre grupos distintos. No caso ruandês o antagonista é exatamente o outro. O correr dos fatos de abril de 1994 demonstrou que a aparente facilidade em se lidar com apenas duas vertentes opositoras não significou, neste caso, o descortinar de uma situação menos complexa do que as encontradas na Somália e na Libéria, onde diversas facções beligerantes se confrontavam e outras novas surgiam para compor o complicado xadrez dos embates.

A atuação da ONU em Ruanda foi caracterizada por dois grandes equívocos um anterior e outro durante a intervenção propriamente dita. O primeiro erro foi o de não autorizar a intervenção da Unamir quando o próprio Delleire garantia poder deter a escalada de violência dos grupos de extermínios Hutus. Prunier, Barnett e Gourevitch acreditam que o fantasma do fracasso recente na Somália e as ligações do governo francês com o presidente Habyarimana, e com as elites Hutus de Ruanda, levaram o Conselho de Segurança a não aprovar qualquer sugestão de envolvimento efetivo no conflito, inclusive o veemente pedido do ministro das Relações Exteriores da Bélgica, Willy Claes, para que o mandato da Unamir fosse modificado, permitindo o uso da força para intervir.⁷ O ápice dessa seqüência de erros foi a aprovação da Resolução 912, que reduziu o contingente da Unamir em 90% e ordenou a total retirada dos capacetes azuis, um dia depois de Delleire voltar a garantir que poderia deter o genocídio que já se descortinava se fosse autorizada uma ação com pelo menos cinco mil homens em Kigali.⁸

⁶ PRUNIER, Gerard (1995). p. 93 e p.117.

⁷ PRUNIER, op. cit. p. 234.

⁸ BARNETT, Michael (2002), p. 132; GOUREVITCH, Phillip (2000), p.177; e PRUNIER, op. cit. p. 275.

Durante todo o tempo em que se ansiava pela ação da ONU ou de qualquer organização internacional que pudesse evitar ou pôr fim à matança dos Tutsis pelos grupos de extermínio que proliferavam por todo o país, o Conselho de Segurança esteve dividido e preso num impasse entre as pressões da Tchecoslováquia, Nova Zelândia, Espanha e oito nações africanas (exigindo ação imediata) e as resistências norte-americana e francesa.⁹ Nesse ínterim Kagame organizou a contra-ofensiva da RPF, empurrando os *génocidaires* em direção aos acampamentos de refugiados nas fronteiras de Ruanda com o Zaire (atual República Democrática do Congo), com Uganda e com a Tanzânia.

O outro erro da ONU em Ruanda aconteceu justamente no momento em que a RPF estava retomando o controle de Ruanda e dos territórios ainda ocupados pelos líderes dos grupos de extermínio, da *interahamwe* e do governo interino Hutu. Em junho de 1994 o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 929 que autorizou a intervenção humanitária liderada pela França. Criticada pelos líderes da África anglófona, a “Operation Turquoise” agiu sob a guarda do Capítulo VII da Carta da ONU. O que os soldados franceses e senegaleses fizeram foi criar uma zona protegida no noroeste ruandês, onde receberam e protegeram os representantes do governo provisório Hutu e integrantes da *interahamwe*, que fugiam do avanço da RPF. Dessa maneira, adiaram o fim do conflito entre os representantes Tutsis e Hutus agindo, ironicamente, como uma missão cujo caráter humanitário excluía qualquer interferência na correlação de forças militares entre as partes envolvidas.¹⁰

A interferência liderada pelos franceses impossibilitou que o vencedor do conflito implementasse sua vitória com a prisão de parte dos responsáveis pelo genocídio. Assim como na Somália, a intervenção humanitária em Ruanda aconteceu por uma pressão da opinião pública. Porém essa pressão ocorreu no momento errado, pressionando a Organização a autorizar uma operação deveras equivocada. Gourevitch é categórico na crítica que faz ao comportamento, principalmente da mídia. A imprensa internacional não se regalou com o massacre dos 800 mil ruandeses durante os meses de abril e junho, mas se comoveu com a fuga dos Hutus (grande parte deles responsáveis pelo genocídio) em direção aos campos de concentração em Goma, no Zaire. É nesse ponto que a opinião

⁹ GOUREVITCH, op. cit. pp. 175-180 passim.

¹⁰ BARNETT, op. cit. p. 149.

pública é levada a acreditar que os Hutus estão sendo perseguidos impiedosamente pelos Tutsis. É nesse momento que, na crista da onda feita pela opinião pública, a França apresenta a proposta de intervenção que tanto recusou durante os meses anteriores.¹¹ Assim percebe-se que o Conselho de Segurança aprovou a ação em Ruanda de maneira semelhante como fez no caso somali. O encaixe dessa intervenção humanitária sob a égide do Capítulo VII da Carta se deu mais por um entendimento de urgência humanitária (tardia para a população vítima do genocídio, mas como escopo na que buscava refúgios nos imensos campos zairenses, burundis e ugandenses), já que essa era a argumentação para explicar a “ameaça à paz e a segurança internacionais”.

Em resumo, as três intervenções ocorridas nos três quase-Estados que colapsaram não tiveram êxito. Mesmo a intervenção na Libéria, cujos objetivos foram alcançados, se mostrou falha por permitir que, mesmo depois de democratizada a Libéria retornasse à condição de quase-Estado e que um novo governo despótico se erguesse dessas mesmas e propaladas bases democráticas (que demoraram pouco mais de seis anos para serem estabelecidas). A própria ação do Ecomog na Libéria aconteceu de uma forma que também foi responsável pela extensão da guerra civil, já que não foi capaz de dar fim aos conflitos entre as facções étnicas, servindo apenas como um contencioso entre os beligerantes. Obviamente a sociedade internacional tem parte da responsabilidade por ter demorado cinco anos para dar o apoio financeiro e logístico aos esforços da Ecowas na Libéria. No momento em que esse suporte foi enviado, o conflito foi encerrado.

Na Somália os objetivos basais da missão nem sequer foram alcançados e, no fim, ficou evidente a inabilidade em se lidar com os líderes clânicos que dividiram o território somali em “protetorados”. A experiência de êxito da Somalilândia nem sequer foi levada em consideração e sua existência continua representando, inexplicavelmente, uma anomalia na sociedade internacional.

O caso ruandês deixou evidente a incapacidade da ONU em lidar com uma das mais terríveis tragédias acontecidas no século XX. Quando a inércia do Conselho de Segurança foi vencida, já era tarde para intervir na primeira e mais mortífera fase do conflito. Mas a ação da ONU através da liderança francesa nada mais fez do que proteger os responsáveis pelo genocídio, causando o adiamento do fim dos conflitos ao possibilitar a reorganização

¹¹ GOUREVITCH, op. cit. pp. 181-201 passim.

das milícias Hutus. Mesmo assim, Ruanda é o único dos três casos em que as instituições estatais estão sendo paulatinamente reconstruídas e cujo governo, aparentemente, vem se esforçando genuinamente no estabelecimento da unidade nacional. Apesar das denúncias de arbitrariedades cometidas pelo Governo de Unidade Nacional, Paul Kagame assumiu a presidência de Ruanda em logo depois da renúncia de Pasteur Bizimungu, em 2000, acusando o Parlamento Ruandês de perseguições políticas contra os Hutus, e se manteve nela até agosto de 2003. Nesse mês Kagame foi eleito presidente de Ruanda nas primeiras eleições gerais desde o genocídio de 1994.