



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - FADIR
Curso de Relações Internacionais

Vinícius Farah Parizi Merege

**O Alto Comissariado das Nações Unidas para dos Direitos
Humanos e as Missões de Paz**

A atuação do ACNUDH em Ruanda (1994-1997)

Dourados-MS
Janeiro/2014

Vinícius Farah Parizi Merege

**O Alto Comissariado das Nações Unidas para dos Direitos
Humanos e as Missões de Paz**

A atuação do ACNUDH em Ruanda (1994-1997)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca
Examinadora da Universidade
Federal da Grande Dourados,
como pré-requisito para obtenção
do título de Bacharel em Relações
Internacionais.

BANCA EXAMINADORA

Professor Me. Matheus de Carvalho Hernandez– UFGD
Orientador

Professor Dr. Tomaz Espósito Neto – UFGD
Membro da Banca

Professor Me. Henrique Sartori de Almeida Prado – UFGD
Membro da Banca

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo explicitar e discutir a maneira pela qual deu-se a atuação em campo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos durante e no pós-conflito inter-étnico de Ruanda em 1994, sob os auspícios do primeiro Alto Comissário, José Ayala-Lasso. Dado o incipiente estudo acadêmico a respeito deste objeto tanto pela academia brasileira quanto internacional, as informações dispostas neste trabalho são fruto de estudo, principalmente, dos relatórios anuais da instituição, no período de 1994 a 1997, anos da gestão de Ayala Lasso. Este artigo busca compreender quais características marcaram o trabalho do Alto Comissariado em campo, paralelamente ao seu processo de estruturação institucional.

Palavras Chave: ACNUDH; Missões de Paz; Ruanda; Direitos Humanos.

ABSTRACT

This paper aims to explain and discuss the way in which the performance took place in the field by the United Nations High Commissioner for Human Rights during the inter-ethnic and in the post-conflict Rwanda in 1994, under the auspices of the first High Commissioner, José Ayala-Lasso. Given the incipient academic study concerning this subject by the both Brazilian and international academia, the informations presented in this work are the result of documental study of OHCHR, especially the anual reports of the institution in the period from 1994 to 1997, Ayala Lasso's tenure. This article seeks to understand what features have marked the work of the High Commissioner on the field parallel to its process of institutional design.

Key-Words: : OHCHR; Peace Missions; Rwanda; Human Rights.

*“A maior riqueza do homem é a sua incompletude.
Nesse ponto sou abastado.
Palavras que me aceitam como sou - eu não aceito.
Não agüento ser apenas um sujeito que abre portas,
que puxa válvulas, que olha o relógio,
que compra pão às 6 horas da tarde,
que vai lá fora, que aponta lápis, que vê a uva etc. etc.
Perdoai
Mas eu preciso ser Outros
Eu penso renovar o homem
usando borboletas.”*

*“O olho vê, a lembrança revê, e a imaginação transvê.
É preciso transver o mundo.”*

Manoel de Barros

Agradecimentos

É sempre difícil ter de fazer, através de um único agradecimento, menção a todos os seres humanos, humanamente fascinantes, que passam por nossas vidas e que nos iluminam a face e a alma.

No entanto, se é essa a tarefa que aqui se cabe, gratidão sobra. Se me repetir, relevem. É essa alegria das coisas indizíveis.

À Deus, hoje e sempre, por sua misteriosa forma de agir, que me surpreende quando, em várias e constantes vezes, carrega-me à luz, nos meus momentos de maior desespero.

À meu amado pai, Elias, o amor e a sensibilidade no olhar de cada dia.

À minha amada irmã, Laís, a coragem e sinceridade.

À minha querida Tia Cristina, a alegria e a admiração.

A Felipe Rocha, Felipe Borelli, Gabriel Valagni, Gabriel Baldasso e Guilherme Andrade, a Tayse Yamanaka e Tainá Marchewicz, meus irmãos e irmãs, e componentes indissociáveis de minha busca pela felicidade e de meu amor pela vida. À vocês, a força que sinto e a esperança diante dos meus olhos!

À Marjorie Kimberly Corbani, o amor e a compreensão constantes. O afago nos olhos, o apoio nas palavras e gestos. Minha eterna gratidão, hoje e sempre, por todos os momentos que passamos juntos. À você o amor e a companheirismo, a amizade e a cumplicidade!

Ao Vô Nego, a eterna saudade dos seus abraços, que sinto hoje, e que andam sempre comigo, me guardando. À você, meu reconhecimento de que há uma certa familiaridade quando olho pro céu. Você, cantando-me sempre, meu sabiá de olhos azuis!

À minha Vó, Laide, a doçura do colo e o recanto dos tesouros da infância, subitamente desentranhados, em sua presença. À você, vovó, o meu Amor, e minha alegria das coisas indizíveis do baú de minha pura infância!

À família Moreno Espósito, Tomaz, Katiuscia e Sofia, o abraço sincero, a verdade no olhar, o desejo de felicidade, e a unidade dessa família linda, que me acolheu sempre com braços aberto! À vocês, igualmente, minha gratidão.

À meus amigos de faculdade, com quem compartilhei tantos momentos de irmandade, diletantismo e felicidade, Victor Tarifa Lopes, Tiago Menger, Paulo Elias, Mauro Figueira, Lucas Garcia, Marianne Cacho Pires, Ray,

Dalvana Lopes, Andrés Guilherme, Caio Tibérius de Camago “y Tito”, Alexandre Guimarães de Andrade, Anatólio Medeiros Arce, Gustavo Amorim. A Rafael Salatini de Almeida, com quem tanto aprendi. Principalmente, a entender que um grande professor, é antes, sempre, um grande aluno. À você, agradeço o diálogo sempre aberto e atencioso.

Ao meus Amigos do grupo de pesquisa, por quem nutro profunda admiração, respeito e desejo felicidade em tudo que fizerem na vida, Carla Vreche, Jin Olimpio e Richards Machado. À vocês, meus queridos amigos, a amizade igualmente constante, a sinceridade no abraço e olhar, e minha gratidão, por tudo. Sempre!

Ao meu mestre e amigo, Matheus de Carvalho Hernandez, a coerência no pensamento e na ação, que inspiram. A fidelidade ao pensamento reflexivo e crítico. Ao abraço sincero, a paciência, e a honestidade no olhar. Muito Obrigado a você Matheus! Sem você não teria chegado até aqui!

Aos Técnicos, Antônio Duarte e Maria do Carmo, a gentileza e alegria.

A todos os meus amigos que, por uma questão de momento, não consegui citar, nestes agradecimento. São 6 da manhã, de uma noite nostálgica.

À todos vocês, dedico esse trabalho.

À minha amada Mãe, Silvia, minha esperança, meu refúgio e minha confidente. Hoje e sempre. À você, Mãe, Por Toda Minha Vida...

Com Carinho,

Vinícius Farah Parizi Merege

INTRODUÇÃO

Como é sabido, pela história das relações internacionais do século XX, o final da Guerra Fria - notadamente a queda do Muro de Berlim, arquétipo simbólico da reunificação alemã, assim como o início da década de 90 - representa um momento paradigmático para os analistas de Relações Internacionais, tanto do ponto de vista da teoria como da prática da política internacional.

O desmantelamento da União Soviética trouxe, para a arena política multilateral, o “derretimento” de antigas percepções político-ideológicas que antes “congelavam” debates e órgãos importantes de deliberação. Estes impasses não só diluíam as possibilidades de criação de um órgão responsável exclusivamente pelas questões de direitos humanos mundialmente, mas também, atividades desempenhadas por segmentos institucionais consolidados, como, por exemplo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O otimismo liberal, pelo qual o período do início de 1990 é caracterizado, compõem-se pela tentativa de ordenar política, econômica e socialmente o ambiente internacional, no qual os atores internacionais tramam seu teatro político com suas relações de interesses, propondo novas agendas e temas que caracterizarão e, em alguma medida, normatizarão o período histórico e político posteriores (BROWN, 1992).

Do ponto de vista normativo, o arrefecimento das dicotomias Liberalismo/Comunismo ampliou os fóruns de discussão e o uso dos instrumentos normativos internacionais para busca de soluções em relações conflituosas, com temas múltiplos, que conformaram as novas contendas internacionais:

[...] grandes conferências internacionais pareciam anunciar uma era de responsabilidades e consensos transnacionais. A 2ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) difundiu as noções de desenvolvimento sustentável, de incompatibilidade entre crescimento demográfico ilimitado e um planeta finito, de subordinação da tecnologia às exigências ambientais, de que a pobreza polui tanto quanto o consumismo incontido e de

que medidas de proteção ambiental devem ser tomadas simultaneamente nos planos local e global. A 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (Viena, 1993) fomentou a implementação de medidas nacionais, a interação e a ação conjunta dos órgãos e agências da ONU, como também, dos órgãos globais e regionais, tendo por objetivos construir uma cultura comum de respeito aos direitos humanos e assegurar seu cumprimento universal (TRINDADE, 1993)

As conferências internacionais deste período colaboraram com a construção de regimes internacionais a fim de conceber uma nova normativa política e legal que proporcionasse aos Estados maneiras multilaterais para resolução de conflitos e problemáticas internacionais na sociedade de Estados.

Entretanto, se o fim da dicotomia bélica Leste-Oeste arrefeceu os ânimos militares interestatais, já desgastados pelo período de tensão de anos da Guerra Fria, os conflitos mundiais, longe de encontrarem temporária interrupção, renovaram-se. Essa renovação deu-se através dos aspectos conflitivos que destoam dos clássicos bélicos westphalianos, por sua precípua característica intra-estatal e seu caráter resolutivo, através da participação de organizações internacionais, como exemplo, o Conselho de Segurança. A presença de organizações internacionais, como a ONU, no processo resolutivo dos conflitos, é intensificado, na medida em que as soluções dos beligerantes são lançadas à responsabilidade ,e gerência, de fóruns multilaterais

Pela primeira vez em muitos séculos, as grandes guerras, conhecidas tanto no sistema de soberanias nacionais de Westphalia, como nos regimes de equilíbrio de poderes do século XIX ou de alianças estratégicas da era bipolar, tornaram-se verdadeiramente obsoletas, muito embora os conflitos regionais e as guerras civis – travadas por motivos étnicos ou nacionalistas – tenham se intensificado muitas vezes na indiferença das grandes potências. Assim, se o final dos anos 1980 assistiu a uma formidável “desmilitarização” das políticas externas dos grandes atores internacionais, resultou, entretanto, em novos focos de instabilidade, cuja administração passou a ser atribuída a uma Organização das Nações Unidas, liberada dos impasses ideológicos que condenavam seu Conselho de Segurança, a uma virtual paralisia (SARAIVA, 2007, p. 260)

O aparente ganho de dinamicidade do Conselho de Segurança (CS) deu-se a partir das discussões para solução dos conflitos inter e intra-estatais

que eclodiram neste período: Kuwait, 1990; Somália, 1992; Bósnia, 1992; Ruanda, 1994 (HOLSTI, 1996). No entanto, se o aumento das deliberações do CS expressam uma nova articulação, aparentemente em prol das resoluções de conflitos envolvidos com segurança internacional, e em consonância aos dispostos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas¹, as experiências posteriores demonstraram que o mesmo instrumento jurídico, juntamente com a Convenção sobre o Genocídio de 1948², também foram utilizados como argumento para não se intervir em conflitos armados. Assim, quando à convenção, fossem classificados os casos como genocídio, seria imperativa uma atuação internacional de seus signatários para o fim imediato do genocídio. Já às Nações Unidas, a prerrogativa exclusiva de deliberar sobre essa assunto é do Conselho de Segurança, como dispõem-se no artigo 39º do capítulo VII. Esse mesmo processos foram aplicados no conflito inter-étnico de Ruanda, em 1994.

No entanto, a sensibilização do Conselho de Segurança, deu-se, em grande parte, através dos expostos nos meios de comunicação que cobriam o conflito.

Com a multiplicidade de atores envolvidos na “nova ordem mundial”, o papel descentralizado da informação refletiu-se através da sociedade civil organizada na medida em que ONGs, entidades humanitárias e imprensa internacional reportavam à sociedade das nações a realidade do mundo fora dos alcances da maioria da população mundial, através da difusão de relatórios, artigos, documentários e livros sobre os assuntos nos quais tinham interesse e atenção. Este efeito deu-se de maneira difusa, mas constante, pressionando os Estados e *policymakers* a uma postura proativa ao reconhecimento e resolução dos problemas e das situações de violações de direitos humanos internacionalmente.

Conhecido como efeito CNN, a mídia teve o papel fundamental de divulgar a realidade do conflitos nacionalistas nos Balkans ou fratricidas em Ruanda, por exemplo, expondo a face da guerra e do horror às sociedades

¹ Carta das Nações Unidas, capítulo VII: “Ação relativa à ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão”.

² Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9 December 1948.

políticas ainda embebidas no otimismo liberal que permeou o fim da guerra fria.

The new technologies appeared to reduce the scope for calm deliberation over policy, forcing policy-makers to respond to whatever issue journalists focused on. This perception was in turn reinforced by the end of the bipolar order and what many viewed as the collapse of the old anti-communist consensus which—it was argued—had led to the creation of an ideological bond uniting policy makers and journalists. Released from the ‘prism of the Cold War’ journalists were, it was presumed, freer not just to cover the stories they wanted but to criticise US foreign policy as well. The phrase ‘CNN effect’ encapsulated the idea that real-time communications technology could provoke major responses from domestic audiences and political elites to global events (ROBINSON, 1999).

É neste cenário, em que há uma pluralidade de percepções e uma dinamicidade da participação política dos atores internacionais, que surge um movimento, encabeçado pelas ONGs e os atores do Terceiro Mundo, pela unificação institucional das temáticas de direitos humanos internacionalmente. A necessidade de uma operacionalização institucional, sugere-se, é um ponto de partida para se compreender os esforços angariados nas rodadas de debates, durante a Segunda Conferência Global sobre Direitos Humanos da ONU (conhecida como Conferência de Viena), em prol de uma efetivação institucional específica na temática de direitos humanos.

É desta maneira que, em 1993, propõe-se, após diversas tentativas anteriores, no texto final da conferência, a criação de um Alto Comissariado para os Direitos Humanos, que tornou-se efetivo, após aprovação na Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1993.

O primeiro Alto Comissário para os Direitos Humanos foi o embaixador equatoriano José Ayala-Lasso, que obteve papel de destaque quando das negociações em torno da criação do órgão, em Viena.

A fragilidade da institucionalização do órgão e de sua operacionalização, entretanto, não privaram sua atuação nos conflitos intra-estatais, especificamente, no conflito de Ruanda, que eclodiu um dia após o início dos trabalhos do ACNUDH, em 1994. É preciso notar, por sua vez, que este progressivo desenvolvimento institucional do órgão reflete-se em sua capacidade operacional em campo.

Este artigo visa a responder a seguinte pergunta: como deu-se o modo de atuação do ACNUDH no conflito de Ruanda, entre 1994 e 1997? Em função da pouca produção acadêmica sobre a instituição, as análises procederam-se a partir da investigação documental, oriunda dos relatórios anuais de instituição. Dessa forma, o texto será organizado da seguinte maneira: breve histórico de criação e definição institucional do ACNUDH; delineamento dos principais fatos e dilemas que marcaram o conflito de Ruanda em 1994; análise, a partir dos relatórios do ACNUDH, de como se deu sua atuação em Ruanda; finalmente, o texto se encerra com algumas considerações finais e indagações que ainda permanecem como combustível intelectual à continuidade desta agenda de pesquisa.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

Breve Histórico

O projeto para a concepção de uma instituição que tivesse como escopo principal de sua atuação, especificamente, os direitos humanos não é novo como proposta discutida nas arenas políticas internacionais. O engessamento das discussões sobre direitos humanos, depois da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, contribuiu para que a pauta de criação desta instituição permanecesse somente como projeto durante quase cinquenta anos.

Anteriormente à criação do ACNUDH, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (UNCHR, em inglês) era o principal órgão da ONU responsável por sistematizar o estabelecimento de normas de direitos humanos na sociedade internacional. Até 1967, basicamente este foi seu foco principal de atuação, contribuindo com a criação de instrumentos legais de direitos humanos³ e servindo como meio para as discussões desta temática na ONU.

³ No ano de 1966, dois pactos destacaram-se, internacionalmente, no âmbito dos direitos humanos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O primeiro pacto diz respeito aos direitos ligados às liberdades individuais e à igualdade perante a lei, enquanto o segundo pacto diz respeito,

Há três momentos importantes que marcam estas discussões para a criação do Alto Comissariado: 1967, 1977 e 1993.⁴

Em 1967, é aprovada pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) a resolução 1237 (XLII), em 6 de junho, que apresenta para Assembleia Geral das Nações Unidas a proposta de criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ECOSOC, 1967, p. 18) . Esta proposta fora negociada, inicialmente, sob a liderança da Costa Rica e apoiada por diversas entidades representativas apoiadoras da criação do Alto Comissariado:

A number of non-governmental organizations (NGO's) took up the matter, notably the World Veterans Federation, Amnesty International, the International Commission of Jurists, and the World Jewish Congress. They prepared a joint statement as well as a draft General Assembly resolution. It was on this basis that Costa Rica introduced in 1965 a proposal for a High Commissioner in the Commission on Human Rights. (...) The draft elaborated by the Working Group was finally adopted, by a divided vote of 20 to 7 with 2 abstentions in the Commission on Human Rights, and was subsequently approved (also by a divided vote) by the Economic and Social Council (BOVEN, 2007, p. 770).

Todavia, os aparentes sucessos nas comissões de trabalho para a criação do Alto Comissariado revelaram-se insuficientes, como argumento político e técnico, para os países Soviéticos e Grupos Árabes. Esse países, quando votada a proposta na Assembleia Geral, se opuseram à criação do órgão, contribuindo para a paralisação da discussão até 1977.

Após esta primeira tentativa, o projeto de criação entraria em pauta somente em 1977, através de um comitê ligado à Assembleia Geral, destinado aos assuntos culturais, sociais e humanitários, o chamado Terceiro Comitê (TC). A resolução fora submetida ao TC por 17 delegações de países ocidentais, latino americanos e africanos (BOVEN, 2007, p. 772). O ambiente político internacional no qual essas negociações se deram, sugere-se, propiciou o encontro para o debate entre os Estados sobre seus desafios socioeconômicos em comum, assim como evidenciou quais eram os anseios estatais a respeito do novo órgão em relação à resolução de conflitos:

precipuaente, às esferas sociais, como direito ao trabalho, associação sindical e previdência social.

⁴ Há que se fazer menção à Primeira Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1968 em Teerã, pois ela foi a antecessora da Conferência de Viena, realizada em 1993.

Major political attention was given in those years by UN political organs to massive violations of human rights related to apartheid, racism and racial discrimination, colonial domination, foreign occupation, and alien subjugation. New concepts were also emerging as relevant to the human rights agenda and strongly advocated by the developing countries, such as the right to development and the establishment of a new international economic order, focusing on more equity in political and economic relations between states and in international decision-making (BOVEN, 2007, p. 772).

Apesar desses esforços realizados para a recriação de proposta do ACNUDH, novamente a lógica da Guerra Fria monopolizava as votações na Assembleia Geral e, ao final de 1977, Cuba pede a retirada do projeto da pauta da sessão, seguido por mais 62 países a favor, relegando a discussão institucional a mais 24 anos de espera.

O projeto para a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos só viria a se concretizar em 1993. A disputa pela hegemonia global e a supressão dos diálogos em prol de um consenso sobre a noção de direitos humanos levaram as propostas anteriores (1967 e 1977) ao insucesso, basicamente por três razões: primeira, o conflito de gerações de direitos humanos, entre aqueles que pensavam os direitos humanos, exclusivamente, como direitos relacionais à liberdade (primeira geração) e os que pensavam relacionados aos direitos à igualdade (segunda geração); segunda, receio de instrumentalização dos direitos humanos, pelas potências ocidentais; terceira, o entendimento, mais tradicional, do princípio da soberania. Não obstante, as expectativas políticas se transformariam em relação aos mecanismos jurídicos e institucionais de direitos humanos com o fim da Guerra Fria.

The end of the Cold War had created a sense of euphoria, particularly in Western countries. It was expected that new avenues would be opened towards more democracy, political and economic liberty, and social justice, and that commitment to human rights and fundamental freedoms would be strengthened, globally, regionally, and nationally (BOVEN, 2007, p. 774).

Neste ambiente transformado, mas ainda não totalmente desvinculado do passado⁵, houve, novamente, uma outra articulação no sentido de realizar uma nova Conferência Mundial dos Direitos Humanos.

Em 1993, portanto, e sob a pressão de diversas organizações internacionais e não-governamentais, como a Anistia Internacional, é que, ao final da Conferência de Viena, redige-se a Declaração e o Programa de Ação, que fundamentam as vontades das partes em instituir um novo órgão na ONU para os direitos humanos, a saber, um Alto Comissariado. A proposta é enviada e aceita unanimemente entre os Estados Membros, criando, numa votação histórica na Assembleia Geral, no dia 20 de Dezembro de 1993, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Desta forma, entendem-se os movimentos históricos que conformaram os anseios por uma instituição que deve lidar ampla e especificamente com a situação de direitos humanos através do mundo. O artigo, neste sentido, buscará a seguir explicar como dá-se a estruturação e o funcionamento do Alto Comissariado.

O Alto Comissariado

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos faz parte do sistema da ONU que está sob os auspícios do Secretariado, se reportando ao Conselho Económico e Social. Enquanto isso, seu “irmão mais velho”, o ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, encontra-se sob os auspícios da Assembleia Geral, mas também se reporta ao Conselho Económico e Social.⁶

Sua finalidade geral é zelar para que todos os direitos humanos sejam assegurados a todos os indivíduos (OHCHR, 1994, p. 5), compreendendo, no entanto, que é dos Estados a responsabilidade precípua de assegurar a seus cidadãos o pleno gozo desses direitos e liberdades fundamentais.

- Mandato

⁵ Haja vista, por exemplo, as consequências do fim da União Soviética no leste europeu, que resultariam nos conflitos na Iugoslávia, Bósnia e Kosovo.

⁶ Anexo I

O Alto Comissário é investido de um mandato que tem como fundamento a responsabilidade pela “autoridade política e moral, sem precedentes, de expressar, nesta área [direitos humanos], a voz da consciência moral da humanidade”(OHCHR, 1994 ,p. 5). As bases de ação do mandato são, principalmente, três: “cooperar em todos os níveis; abordagem compreensiva e integrativa na promoção dos direitos humanos; a participação de todos os atores em programas, planos e projetos para promover os direitos humanos em níveis internacionais, nacionais e locais.” (OHCHR, 1994, p. 5).

O mandato do Alto Comissário mantém, em linhas gerais, a orientação de suas atividades inclinadas a:

Promover a cooperação internacional no campo dos direitos humanos; Fortificar a implementação de todos os direitos humanos; Responder as sérias violações de direitos humanos; Agir para prevenir que as violações de direitos humanos se tornem sérias ou muito difundidas; Assistir países em transição para a democracia; Prover serviços de aconselhamento e assistência técnica no campo de direitos humanos; Coordenar as atividades de direitos humanos com o sistema das Nações Unidas; Adaptar o maquinário de direitos humanos das Nações Unidas para as necessidades correntes e futuras; Promover o direito ao desenvolvimento e ao gozo dos direitos culturais, econômicos e sociais; Combater a discriminação racial; promover os direitos das pessoas que pertencem a grupos que requerem proteção especial: mulheres, crianças, minorias e povos indígenas; Combater as violações mais atrozes de direitos humanos, como a tortura e os desaparecimentos involuntários; Promover a educação de direitos humanos e atividades de informação pública e Implementar a Declaração de Viena e o Programa de Ação.” (OHCHR, 1995)

- Instituição e Atividades

O escritório do Alto Comissariado é dividido em dois *headquarters*, um pequeno situado em Nova York e o principal em Genebra, e dezenas de outros escritórios espalhados pelo mundo, exercendo múltiplas funções.⁷ Em Genebra, o Escritório subdivide-se em quatro ramificações [*branches*]: *Special Procedures Branch*; *Treaties and Commission Branch*; *Research and Right to Development Branch* e *Capacity Building and Field Operations Branch*. O primeiro ramo é destinado a lidar com os mecanismos temáticos

⁷ Vide Anexo II.

apontados pelo Conselho de Direitos Humanos, criado em 2006 em substituição à Comissão de Direitos Humanos; o segundo ramo é destinado a lidar com os instrumentos legais de direitos humanos; o terceiro ramo trata dos temas atinentes ao direito ao desenvolvimento (econômico, cultural e social); e o quarto ramo trata das questões da presença do ACNUDH em campo, principalmente em cooperação com o Departamento de Assuntos Políticos (DPA, em inglês) e o Departamento de Operações de Paz (DPKO, em inglês) (HANNUN, 2006).⁸

Este ramo tem como principal atuação a cooperação, juntamente com outras agências das Nações Unidas, ONGs, governos e instituições nacionais de direitos humanos, na promoção e proteção dos direitos humanos nos locais específicos de sua atuação, na medida em que atua para a construção de leis nacionais à luz dos tratados internacionais de direitos humanos e para a prevenção e redução das violações.

As atividades desenvolvidas pelo Alto Comissariado, desde o início de sua criação até os dias atuais, têm sido no sentido de buscar a cooperação no campo dos direitos humanos em múltiplos níveis, através de programas de assistência técnica para promoção e proteção dos direitos humanos; a adequação dos instrumentos jurídicos nacionais aos *standards* internacionais de direitos humanos através de internalização de normas e tratados; educação em direitos humanos; implementação de instituições nacionais de direitos humanos⁹; cooperação regional e internacional com órgãos multilaterais para a resolução e negociação de conflitos (Department of Political Affairs; Department of Peacekeeping Operations; United Nations Development Programme; United Nations Children's Fund; Department of Humanitarian Affairs; World Health Organization; Food and Agriculture Organization e etc.); assistência humanitária; cooperação com ONGs para formulação de relatórios sobre a situação de direitos humanos em variados países e regiões.

⁸ Vide Anexo III.

⁹ As Instituições Nacionais de Direitos Humanos são atores-chave para promoção nacional dos direitos humanos internacionalmente. Reguladas pelos Princípios de Paris, as INDH's realizam a promoção e monitoramento dos direitos humanos, através de cooperação técnica, divulgação educacional, e relatórios periódicos da situação de direitos humanos locais.

A natureza da atuação do ACNUDH, tanto em campo quanto em seus procedimentos, é caracterizada pela diplomacia e negociações pacíficas, através do diálogo e negociações políticas. O peso político de sua atuação dá-se pelo caráter constrangedor de seus relatórios, influenciando os Estados a tomarem providências em suas situações de direitos humanos. Esses relatórios do ACNUDH são elaborados a partir dos relatórios enviados periodicamente pelos Estados ao Conselho Econômico e Social, Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e Conselho de Segurança e a partir da observação das condições locais pelos escritórios do ACNUDH, em cooperação com ONGs locais e internacionais.

Com a continuidade de seus programas e ações, o ACNUDH diversificou a natureza de suas atividades, multiplicando seu escopo de atuação. Este processo, sugere-se, é resultado do aumento da consolidação institucional do órgão, através do tempo, com angariamento de respaldo político no sistema 'onusiano' assim como aumento do financiamento de suas atividades, o que se reflete na sua capacidade de ação efetiva no campo dos direitos humanos. Esta lógica, entretanto, contrasta-se com o ambiente no qual o ACNUDH encontrava-se em 1994, ano de sua criação, e evidencia o grau de dificuldade enfrentado pelo órgão na sua primeira missão de campo: Ruanda.

O Conflito de Ruanda de 1994.

As origens do conflito de Ruanda, mais do que um fenômeno decorrente da disputa da Guerra Fria, remontam às consequências deletérias das colonizações que ainda imperavam no início do século XX. A Bélgica foi o país que depois da I Guerra Mundial exerceu seu poder político, militar, econômico, social e ideológico na região centro-africana, Ruanda. Não é possível inferir com precisão que, antes da colonização europeia, os grupos que viviam naquela região jamais tinham entrado em conflitos, mas há indícios de que, se não fossem fraternais, pelo menos não eram explicitamente beligerantes e genocidas, segundo Wheeler (2010, p. 210).

A colonização belga transformou radicalmente a realidade social de Ruanda, inserindo um sistema de identificação que distinguia documentalmente duas etnias que habitavam a região: os Tutsis e os Hutus.

Como a literatura indica, a diferenciação identitária entre Hutus e Tutsis, feita pelos belgas, levou a uma segregação étnica que dividiu a sociedade ruandense na medida em que eram fornecidos auxílios e assistências sociais e educacionais aos Tutsis, em detrimento dos Hutus :

The tutsis were the traditional political and economic élite because they owned cattle whereas the Hutus cultivated the fields (although these distinctions were not hard and fast), but Hutus and Tutsis spoke the same language and intermarried, and the differing social and economic power between the two groups had not generated violent intra-group conflict. What changed this context was Belgium's decision to designate the Tutsis as 'civilized', in opposition to the Hutus, who were designated as an inferior race. By politicizing the differences between Hutus and Tutsis in racial terms and explicitly privileging the Tutsis as its favoured ruling group, Belgium's contribution was to ensure that all subsequent struggles for scarce resources of land and livestock became framed in these 'ethnic' terms (WHEELER, 2010, p. 210).

Esta realidade social em que os Tutsis governavam e detinham as preferências educacionais, sociais e econômicas durou até o ano de 1959, quando, através de uma rebelião popular, os Hutus destronaram a monarquia dos Tutsis, que ficou conhecida como a Revolta de 1959. Logo em seguida, em 1961, as forças belgas foram retiradas do país, levando as Nações Unidas a realizar um referendo que resultou, em 1962, na independência do país (WHEELER, 2010).

A partir deste ano, até o início dos conflitos em 1994, a etnia que governou, de maneira autoritária, foram os Hutus. Passado o movimento de independência, mataram e expulsaram a grande maioria dos Tutsis da região, encontrando-se estes na condição de refugiados e alocando-se nas margens de Ruanda, principalmente na fronteira norte, com Uganda.

Em 1973, chega ao poder, através de golpe, o General Juvenal Habyarimana, que governaria o país até 6 de Abril de 1994. Neste mesmo período, no país limítrofe Uganda, os remanescentes Tutsis organizaram na forma de uma Frente Patriótica de Ruanda (RPF, em inglês) um movimento

armado que tinha como objetivo a volta de seu povo ao território original, bem como o direito de partilha do governo com os Hutus.

Em 1990, apoiada por Uganda, a RPF invadiu Ruanda pelo norte, sendo combatida pela força militar nacional, com apoio bélico da França, Bélgica e Zaire. No entanto, a despeito do insucesso ocorrido, o conflito despertou a atenção da comunidade internacional para a situação político-social em Ruanda.

Pressionado pela comunidade internacional para que houvesse um processo de democratização no país, Habyarimana entrou em negociação com a RPF em junho de 1992, e assim, na cidade de Arusha, na Tanzânia, foi assinado o Acordo de paz de Arusha, entre o Governo Hutu e a RPF, em agosto de 1993.

O Acordo de Paz previa que o governo de Ruanda seria dividido ministerialmente de forma equitativa entre os Hutus e os Tutsis. As forças armadas também entrariam neste processo de inclusão étnica, no entanto, restando a proporção de somente 40% aos Tutsis.

A partilha do poder por Habyarimana, contudo, desde os momentos pretéritos à assinatura do tratado, não era *de facto* cogitada. “Durante 1992 a virulenta anti-Tutsi Coalizão para a Defesa da República (CDR) fora criada e por detrás das cenas, o maquinário organizacional para o genocídio estava sendo gerado.” (WHEELER, 2010, p. 212). O resultado foi a elaboração de um plano de “solução final” aos moldes Nazista da década de 40, isto é, a racionalização do extermínio através de um plano de eficiência aniquiladora contra os Tutsis. (WHEELER, 2010, p. 230)

Processualmente, a “solução final” dava-se através das ações dos seguintes atores:

- (1) os arquitetos da “solução final” – que era o nome dado ao extermínio de todos os tutsis em Ruanda;
- (2) os organizadores rurais, responsáveis por organizar listas de tutsis e hutus moderados para o extermínio;
- (3) as milícias armadas, formadas pelas alas jovens da MNRD e CDR (a interahamwe e a impuzamugambi);
- e (4) a Guarda Presidencial que provia apoio aos esquadrões da morte quando necessário (MARQUES, 2007).

E assim começaram os esforços nacionais para o extermínio de Tutsis, e começou-se evidenciar a ineficiência do mandato da ONU.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, em outubro de 1993, aprovou a resolução 872, criando a UNAMIR, United Nations Assistance Mission to Rwanda (SC/R/RES/872, 1993). A missão, segundo consta na resolução, teria mandato de seis meses, sendo prorrogados conforme entendimento do Conselho; a natureza de suas ações seria caracterizada apenas por monitorar o cessar-fogo entre as partes e monitorar o cumprimento, entre as partes, da implementação do Acordo de Arusha (SC/R/RES/909, 1994).

Como é possível notar a partir da leitura das resoluções do Conselho de Segurança na criação da UNAMIR, existe um evidente descompasso entre a situação conflitiva na qual a missão está inserida e a natureza irremediável de seu mandato, na medida em que as características de seu mandato eram insuficientes para a resolução dos conflitos em Ruanda.

Nos primeiros seis meses da missão em Ruanda, o general que comandava a missão, o canadense Romeo Dallaire, alertou as Nações Unidas acerca do grau conflitivo no qual a missão onusiana estava inserida, tanto na capital Kigali, quanto no interior do país. As evidências de um total descumprimento dos Acordo de Arusha faziam-se claros à medida que o ódio social aumentava.

O estopim para a deflagração do conflito - que ficaria conhecido como o primeiro genocídio que assolaria a sociedade de Estados depois do Holocausto - foi a queda, com causa até hoje não explicada, em 6 de Abril de 1994, do avião presidencial que transportava Habyarimana. Horas depois do acidente, iniciava-se o plano de assassinato dos Tutsis pelo maquinário de extermínio governamental. A justificativa disseminada foi a informação de que o avião presidencial teria sido abatido por terroristas de etnia Tutsi e que em função disso a população de Ruanda não poderia aceitar esta tentativa de golpe pela minoria.

Neste período, é importante destacar o peso que o meio de comunicação radiofônico teve como suporte ao massacre. A rádio nacional, diuturnamente, espalhava mensagens de ódio e racismo, criando um ambiente em que era necessária, para a solução do problema político, a

aniquilação das “baratas”, como eram chamados as minorias Tutsis. Mesmo os Hutus moderados, como a primeira ministra Uwilingiyimana, corroboraram com os objetivos de limpeza étnica.

Entre os meses de Abril a Julho de 1994, estima-se que 800 mil ruandenses foram mortos, e uma das razões para que se chegasse a este número foi a inação do Conselho de Segurança em redefinir o mandato da UNAMIR para que seguisse os dispostos no artigo 39º do capítulo VII da Carta da ONU, autorizando assim a missão ao uso da força para a manutenção da paz.

Como Wheeler (2010) deixa claro, os Estados-membros relutaram em classificar o conflito étnico em Ruanda como genocídio, pois, ao fazê-lo, tornar-se-ia imperativo aos Estados signatários da Convenção sobre o Genocídio de 1948 o emprego imediato de meios para cessar a situação de extermínio¹⁰.

Após a morte de vários *peacekeepers*, e através de um atribulado e moroso processo de negociação¹¹ entre a UNAMIR, da qual o general Dallaire era o expoente¹², e os representantes diplomáticos dos países que faziam parte do Conselho de Segurança, enfim, vislumbrava-se uma efetividade nas negociações.

Em meio a este insustentável cenário de guerra, foi que, em Junho de 1994, o Conselho aprovou resoluções, que ampliavam o mandato da UNAMIR, conforme o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, e era renomeada para UNAMIR II (SC/R/RES/925/928/929, 1994).

O novo mandato da missão ofereceu às forças da ONU em Ruanda a possibilidade de impor, através dos meios necessários, as condições para a paz. É de suma importância ressaltar que a partir da atuação do UNAMIR II, o RPF pôde exercer sua atuação no sentido de frear as matanças em série

¹⁰ Wheeler sugere que a inação do CS deu-se por dois motivos: a atenção do Conselho estava voltada ao continente europeu, especificamente à deflagração do conflito na Bósnia, e a estagnação dos Estados Unidos no fornecimento de provimentos a UNAMIR, em função das consequências da intervenção na Somália, em que houve baixas de soldados norte-americanos, levando o congresso em Washington a não aprovar qualquer apoio a missões da ONU, sem que antes esta pudesse, com seus próprios meios, garantir a segurança dos *peacekeepers*.

¹¹ Que vai desde a retirada das forças belgas da UNAMIR, após a morte de vários de seus nacionais, até a ínfima formação de 270 indivíduos.

¹² Documentário *Shake Hands With the Devil*.

de Tutsis, agindo do interior até chegar à capital Kigali, contribuindo para as condições de uma estabilização relativa na situação do país. No entanto, a mudança tardia dos mandatos da UNAMIR, pelo Conselho de Segurança, foi alvo de críticas severas por parte da mídia (principal agente a cobrir o conflito e expor ao mundo as atrocidades do genocídio) das ONGs, da academia e da sociedade civil.

O genocídio de Ruanda evidenciou a inação das Nações Unidas face a claras e atrozes violações em massa de direitos humanos. O alvo das críticas foram tanto o Conselho de Segurança quanto o Secretário-Geral, o egípcio Boutros Boutros-Ghali. Institucionalmente, tais críticas foram feitas, em 1999, por Kofi Annan, então Secretário-Geral, que expressou a responsabilidade da ONU, do C.S e do Secretariado pela falência de seus propósitos para a resolução dos conflitos em Ruanda (ANNAN, 1999).

A Atuação do ACNUDH em Ruanda sob a administração Ayala-Lasso.

Após o auge do genocídio em Ruanda, a comunidade internacional atentou-se tanto para as consequências de terem se tornado meros expectadores das violações maciças de direitos humanos, inertes diante do genocídio, quanto para o fato da necessidade de estabelecer um diálogo interagencial mais profundo, enquadrando através de redes de comunicação e relatórios periódicos as situações de direitos humanos através do globo.

O ACNUDH, nesse sentido, compreende esta postura pró-ativa na formulação de relatórios sobre as realidades de direitos humanos internacionalmente, contribuindo para a integração trinômica *situação-proposta-prática* para a resolução de conflitos, através da promoção e proteção dos direitos humanos.

A seguir, o trabalho subdivide os quatro anos de atuação do ACNUDH, sob a administração Ayala-Lasso, e discute, a partir de análise documental dos relatórios institucionais do órgão, quais foram suas principais ações para Ruanda neste período.

- 1994

O ano de 1994 se apresenta como um marco na história institucional do ACNUDH. Permeado por múltiplos desafios na área de direitos humanos, o Alto Comissariado inicia um dos seus primeiros processos de atuação em campo já com o desafio de atuar em um conflito inter-étnico como o de Ruanda, que deflagrara-se um dia após a tomada de posse do primeiro Alto Comissário, em 6 de Abril de 1994. (HENKIN, 2000).

Em 1994, o Alto Comissário José Ayala-Lasso lançou as bases da atuação do órgão em campo: o diálogo entre as partes em conflito; a cooperação inter-institucional e multidimensional (técnica, política, humanitária, social, cultural) para a promoção e proteção dos direitos humanos; a promoção dos direitos humanos através da educação de direitos humanos e através de ajuda humanitária provida, conjuntamente com o ACNUR, nas situações de conflitos e desastres humanitários; justiça de transição para países em vias de se democratizarem; a coordenação com os governos para a implementação e adequação de seus instrumentos jurídicos nacionais com as bases do corpo de tratados de direitos humanos; a criação de instituições nacionais de direitos humanos, a fim de dar autonomia ao processo de promoção e proteção dos direitos humanos em âmbito nacional, contribuindo para o monitoramento das violações de direitos fundamentais através da formulação de relatórios que servem de base política, social, para o monitoramento da real situação da qualidade de vida dos cidadãos em um país.

Neste ano, Ayala-Lasso, em Abril, encontrou-se com as partes beligerantes do conflito para a construção de uma solução pacífica das contendas. Especificamente o Alto Comissário realizou reuniões com representantes do Rwandese Armed Force (Hutus) e o Rwandese Patriotic Front (Tutsis).

In the appeal to made from the capital of Rwanda, the High Commissioner urged all the protagonists to put an end to the massive violations of human rights, to conclude a cease-fire without delay and to allow humanitarian aid to be dispatched to all those who needed it and whose survival depended on it (OHCHR, 1994, p. 17)

A atuação do ACNUDH em Ruanda, neste ano, deu-se no sentido de mobilizar as organizações internacionais para a situação corrente no conflito. Ressaltou-se a importância do diálogo com a Organização da Unidade Africana e sua Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, bem como com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, através da reunião de Lasso com os representantes da OUA e da ICRC, no sentido de viabilizar o compartilhamento e a redação de relatórios sobre a situação dos direitos humanos em Ruanda (OHCHR, 1994, p. 17). Este movimento de coordenação institucional com campo foi importante para a sensibilização do Conselho de Segurança, na medida em que especificamente a OAU foi constantemente consultada sobre a viabilidade de fornecimento de recursos humanos para o fortalecimento da UNAMIR entre Maio e Junho de 1994 (WHEELER, 2010).

Em 1 de Julho de 1994, o Secretário Geral Boutros-Ghali, em seu relatório para o Conselho de Segurança, solicitou que fosse estabelecida uma Comissão Especial para tratar sobre os assuntos de Ruanda. O ACNUDH tornou-se, conforme o relatório do órgão, em 1994, a principal fonte da Comissão sobre a situação de direitos humanos em Ruanda. Além da Comissão, foi também instituído um Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos para o tratamento das questões no país africano.

Em 15 de Setembro, o Alto Comissário apresentou aos Estados-Membros, em Genebra, um plano operacional detalhado sobre as operações em campo de direitos humanos em Ruanda (OHCHR, 1994, p. 18). O plano descreveu os quadros conceituais e legais da atividade do Alto Comissariado em Ruanda, com os objetivos de:

- a) executar investigações sobre violações ao direitos humanos e direito humanitário, essencialmente a propósito da Comissão de Especialistas;
- b) Monitorar a situação corrente de direitos humanos, essencialmente para o propósito do mandato do Relator Especial, que em suas presenças deve ajudar na reparação e na prevenção de ocorrência de violações de direitos humanos;
- c) Cooperar com outras agências internacionais para o restabelecimento da confiança e, assim, facilitar o retorno dos

refugiados e pessoas deslocadas, assim reconstruindo a sociedade civil;

d) Implementar os programas de cooperação técnica no campo dos direitos humanos, particularmente na área da administração da justiça. (OHCHR, 1994, p. 17)

Outra ação que o ACNUDH iniciou e que reverberou no processo de estabilização de Ruanda foi a criação de uma força tarefa para ações rápidas nas emergências humanitárias, a partir de junho de 1994. Assim sendo, o Alto Comissariado coordenou esta ação juntamente com Finlândia, Noruega e Suécia no sentido de prover: capacidade de assistência logística para bases de prontidão, provendo suporte de material e comunicação que contribuíram para missões de prevenção e emergência em campo; o estabelecimento e manutenção do rol de especialistas internacionais para a cooperação técnica com as equipes de investigação, com os escritórios em campo para direitos humanos; aumento das contribuições dos Fundos Voluntários para Cooperação Técnica no sentido de provimento financeiro ao escritório e aos serviços de assistência em direitos humanos (OHCHR, 1994, p. 19).

Em novembro de 1994, a Comissão de Direitos Humanos, através dos resultados obtidos dos relatórios advindos do ACNUDH, instaurou o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR, em inglês). A instalação deste tribunal procurou conferir certa celeridade, legitimidade e independência aos processos judiciais a serem iniciados. Como uma forma de começar as articulações para justiça de transição, através da investigação e julgamento de ambas as partes beligerantes, Governo e o RPF, o ICTR contribuiu para uma relativa equanimidade das responsabilidades do conflito. Essa tentativa foi fundamental para o processo de reconciliação nacional, na medida em que colocou em diálogo Governo, RPF e ONU, para encontrar um denominador comum em meio às reivindicações particulares (HENKIN, 2000).

Um ano após o massacre de Ruanda, José Ayala-Lasso dedicou o ano de 95 a principalmente fortalecer institucionalmente o ACNUDH perante o sistema das Nações Unidas e perante a comunidade internacional, abrindo escritórios e visitando diversos países, como forma de consolidar o *know-how* da instituição como responsável pela situação de direitos humanos mundialmente.

O relatório destaca a continuidade e o fortalecimento dos programas desenvolvidos pelo ACNUDH em Ruanda (OHCHR,1995, p. 13,14) em específico a atuação dos Relatores Especiais no país.

Ressalta-se a cooperação entre as agências UNICEF, PNUD, ACNUR e UNESCO na atuação conjunta em operações de campo, bem como a necessidade de um maior suporte logístico em resposta às violações de direitos humanos nessas operações (OHCHR, 1995, p. 18,31).

O combate a todas as formas de discriminação, bem como o comprometimento do órgão em promover e contribuir para a efetivação da Declaração e Programa de Ação de Viena são igualmente e reiteradamente pontuados no relatório, por estar ainda o ACNUDH sob a influência do chamado “Espírito de Viena”.

- 1996

Completando três anos de operações em Ruanda, o ACNUDH, em 1996, destacou inicialmente em seu relatório a importância da parceria com o ACNUR para lidar com a questão dos refugiados no país (OHCHR, 1996, p.8). Neste ano a agência angariou fundos com a Comissão Europeia para financiar a Operação de Campo das Nações Unidas para os Direitos Humanos em Ruanda.

A parceria com as organizações não-governamentais neste ano foi fundamental para o desenvolvimento de políticas de promoção, proteção e educação de direitos humanos em Ruanda. O ACNUDH, juntamente com o Centro de Direitos Humanos da ONU (o qual posteriormente seria incorporado pelo ACNUDH), no estabelecimento de parcerias com as ONGs, fortaleceu as ações para consolidação de uma identidade social ruandense através da provisão de assistência às organizações não-governamentais

nacionais para treinamento para educação e realização de projetos de direitos humanos no país.

O ano de 1996 estabeleceu um marco da autonomia do órgão como gestor e como instituição relativamente capaz de lidar com a situação de direitos humanos, após um conflito de dimensões catastróficas para a população nacional ruandesa, como afirma Lasso:

With the withdrawal of UNAMIR on 8 March 1996, the Human Rights Field Operation in Rwanda remains the largest United Nations presence in Rwanda. It is essential that the international community stand behind its commitment to the Government and people of Rwanda to ensure that the Operation mandate is fully implemented. The Operation has played the major role in human rights protection and promotion in Rwanda through: investigation of past violations of international humanitarian law and human rights, including the genocide; monitoring and reporting on current human rights violations in cooperation with local authorities; confidence-building measures to facilitate the return of refugees and to enable the rebuilding of civil society; provision of technical cooperation to rebuild the administration of justice, to permit effective prosecution of individuals for past human rights violations; and contribution to the release of detainees who may have been arrested and detained without proper legal grounds. The Operation has become an example for the effective United Nations implementation of international human rights standards in the field as part of the international community's post-conflict peace-building efforts. Undoubtedly, the experience gained through deployment of the Operation will benefit similar operations conducted under the auspices of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR, 1996, p. 21).

- 1997

Este é o último ano do equatoriano José Ayala-Lasso como Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. A extensão do relatório é, de todos os três anteriores, o mais breve.

O ano de 1997 foi atribulado para o ACNUDH, muito em função de que Ayala-Lasso, que firmara o órgão no cenário internacional em parâmetros de legitimidade, saíra de seu posto de Alto Comissário para assumir a pasta de ministro de relações exteriores, em seu país de origem, Equador.¹³

¹³ Os Alto Comissários, em ordem cronológica, foram: Ayala-Lasso: 05 de abril de 1994 – 15 de março de 1997; Mary Robinson: 12 de setembro de 1997 – 11 de setembro de 2002; Sérgio Vieira de Mello: 12 de setembro de 2002 – 19 de agosto de 2003 (em maio, já estava no Iraque. Morre dia 19 de Agosto) Bertrand Ramcharan: 20 de agosto de 2003 – 30 junho

Neste ano, é mencionada somente a colaboração do ACNUDH com a União Europeia, para o estabelecimento de um escritório em Ruanda. Destaca-se também a preparação para o Ano dos Direitos Humanos em 1998, que marcaria os 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como 5 anos da Declaração de Viena e sua revisão para a total implementação dos instrumentos de direitos humanos por parte dos Governos, e sua efetivação, com o auxílio de organizações internacionais, nacionais e não-governamentais.

Considerações finais

Ao longo da década de 1990, os desafios no campo dos direitos humanos levaram os Estados, Organizações Internacionais, ONGs e outras representações políticas e sociais a tentar coordenar ações que promovessem uma maior integração entre os objetivos e as práticas no campo da prevenção contra a violação dos direitos humanos. A transição complexa de um conceito de “soberania como inviolabilidade” para o de “soberania como responsabilidade” ilustra bem este processo. (WELSH, 2006)

Entretanto, o conflito de Ruanda ressaltou de maneira explícita a necessidade de atuação rápida na prevenção de um conflito intra-estatal ou o fardo das consequências posteriores à inação. Entretanto, este trabalho não deixa de considerar o perigo da atuação aparentemente despretensiosa nas ações humanitárias como instrumento de interesse a projetos nacionais numa lógica, ainda, da *Realpolitik*. (WHEELER, 2010)

No entanto, longe de buscar uma explicação definitiva sobre a atuação de um organismo numa missão de paz, este trabalho procurou demonstrar os modos de atuação do ACNUDH no conflito (e no pós-conflito) intra-estatal de Ruanda, a notar, a primeira atuação da agência em um conflito humanitário.

de 2004; Louise Arbour: 1 de julho de 2004 – 31 de agosto de 2008; Navi Pillay: 1 de setembro de 2008 (renovado por mais dois anos em primeiro de setembro de 2012) – 31 de agosto de 2014.

É possível sugerir que a construção da paz passa pelo tratamento difuso dos problemas sociais, econômicos, culturais, políticos e identitários de um povo. O ACNUDH, normativamente e conforme pôde-se depreender dos relatórios, busca considerar, formalmente, tanto a característica de nação, como um sentimento de pertença a valores locais, quanto compartilhamento do sentimento de humanidade, respeitando-se os credos, e as características singulares de cada povo. Essa dupla percepção, sugere-se, torna-se fundamental para recomposição institucional em um período pós-conflito.

Percebe-se também que o grau de atuação da agência está diretamente ligado tanto a sua consolidação institucional quanto à variedade de parcerias desenvolvidas na realização de um projeto; e que um dos principais desafios institucionais do órgão está ligado principalmente ao financiamento dos projetos e ao treinamento de pessoal qualificado para atuação em campo e na burocracia do Escritório (HANNUN, 2006).

Depreende-se dos relatórios, analisados durante a pesquisa, que o ACNUDH contribuiu na formulação de políticas e estratégias de atuação no campo dos direitos humanos, pela UNAMIR, na medida em que seus relatórios eram enviados, juntamente ao Conselho de Segurança, Secretário Geral e Comissão de Direitos Humanos, à Missão em Ruanda, como também, criando as vias de implementação da paz, na medida em que seus *reports* ressaltavam a importância do respeito aos direitos humanos pelas novas autoridades como elemento essencial à reconciliação nacional.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, tanto como projeto filosófico, quanto como fundamento institucional, sugere-se, parece traduzir o sentido de humanidade e de responsabilidade compartilhadas. Essas características, no entanto, levam a questionamentos: até que ponto as intervenções humanitárias, militares ou não, imprimem-se legitimamente perante aos nacionais do país alvo de intervenção e frente aos países e organizações internacionais responsáveis pelas intervenções? Como dá-se a implantação da justiça em lugares onde a própria estrutura administrativa e judiciária não mais existe? E até que ponto é justo indivíduos serem responsabilizados por leis que não são as oriundas do local de onde foram cometidos os crimes? Mais além, qual é o lugar dos direitos humanos em todos esse processos? É possível prescindir deles em algum momento?

Longe de buscar uma resposta definitiva, entretanto, é possível perceber que a presença dos direitos humanos como elemento em uma ação de interventiva, e pós-conflitiva, é, ainda, um esforço dinâmico entre Estados e Organizações Internacionais. Percebe-se ao longo do processo que os direitos humanos são uma estrutura dialogicamente construída nas propostas internacionais e nas práticas locais. A conformação desta estrutura é substantivamente preenchida pelas expectativas, mas também pelas limitações das reais possibilidades de ação. Logo, torna-se um processo longo, o da efetivação dos direitos humanos nas missões de paz, e intersubjetivamente dependente das práticas de quem intervém. A coesão entre as partes conforma a legitimidade, que é necessária ao delicado processo interventivo. A busca do equilíbrio coerente entre proposta e prática no campo dos direitos humanos, assim, torna-se o desafio legitimador e o parâmetro de investigação para posteriores pesquisas nas áreas de direitos humanos e intervenções humanitárias, como de suas consequências nos cenários contemporâneos.

Referências bibliográficas

ANNAN, Kofi. Relatório do Secretário Geral sobre o conflito de Ruanda: _____S/ 1999/ 1257 (1999) – “Letter dated 15 December 1999 from the Secretary-General addressed to the presidente of the Security Council”

BOVEN, Theo Van (2007). The United Nations High Commissioner for Human Rights: the history of a Contested Project. *Leiden Journal of International Law*, 20, pp 767-784.

BROWN, Chris. *International Relations Theory: New Normative Approachs*. New York : Columbia University Press, 1992;

ECOSOC (Economic and Social Council) :

_____. Resolution 1237 (XLII), 1967 p. 18 “Question concerning the implementation of human rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery”

HANNUN, Hurst. (2006) . *Human Rights in Conflict Resolutions: The Role of the Office of the High Commissioner for Human Rights in UN Peacemaking and Peacebuilding*. *Human Rights Quarterly* pp 1-84.

HENKIN, A.H. (ed.), *Honoring Human Rights*. Kluwer Law International. Netherland, 2000.

HOLSTI. K.J. *The State, War, and the State of War*. London: Cambridge University Press, 2004.

MARQUES, Ivan Contente. *Intervenções Humanitárias: aspectos políticos, morais e jurídicos de um conceito em (trans)formação*. Programa de Pós-Graduação ‘San Tiago Dantas’ UNESP-UNICAMP-PUC. 2007

OHCHR (Office of High Commissioner For Human Rights):

_____. A/49/36 (1994) – “Report of the High Commissioner for Human Rights”.

_____. A/51/36 (1996) – “Report of the High Commissioner for Human Rights”.

_____. E/CN.4/1995/98 (1995) – “Report of the High Commissioner for Human Rights”.

_____. E/CN.4/1997/98 (1997) - -“Report of the High Commissioner for Human Rights” .

ROBINSON, Piers. The CNN effect: can the news media drive foreign policy? *Review of International Studies* (1999), 25, 301-309. British International Studies Association.

SARAIVA. José Flávio Sombra (org.) *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva, 2007;

SC (Security Council Resolutions):

- S/RES/872 (1993);
- S/RES/909 (1994);
- S/RES/925 (1994);
- S/RES/928 (1994);
- S/RES/929 (1994).

Disponíveis em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>

TRINDADE, Antônio A. C. Balanço dos resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 36(2): 9-27, 1993.

WELSH, Jennifer (ed). *Humanitarian Intervention and International Relations*. London: Oxford University Press, 2006;

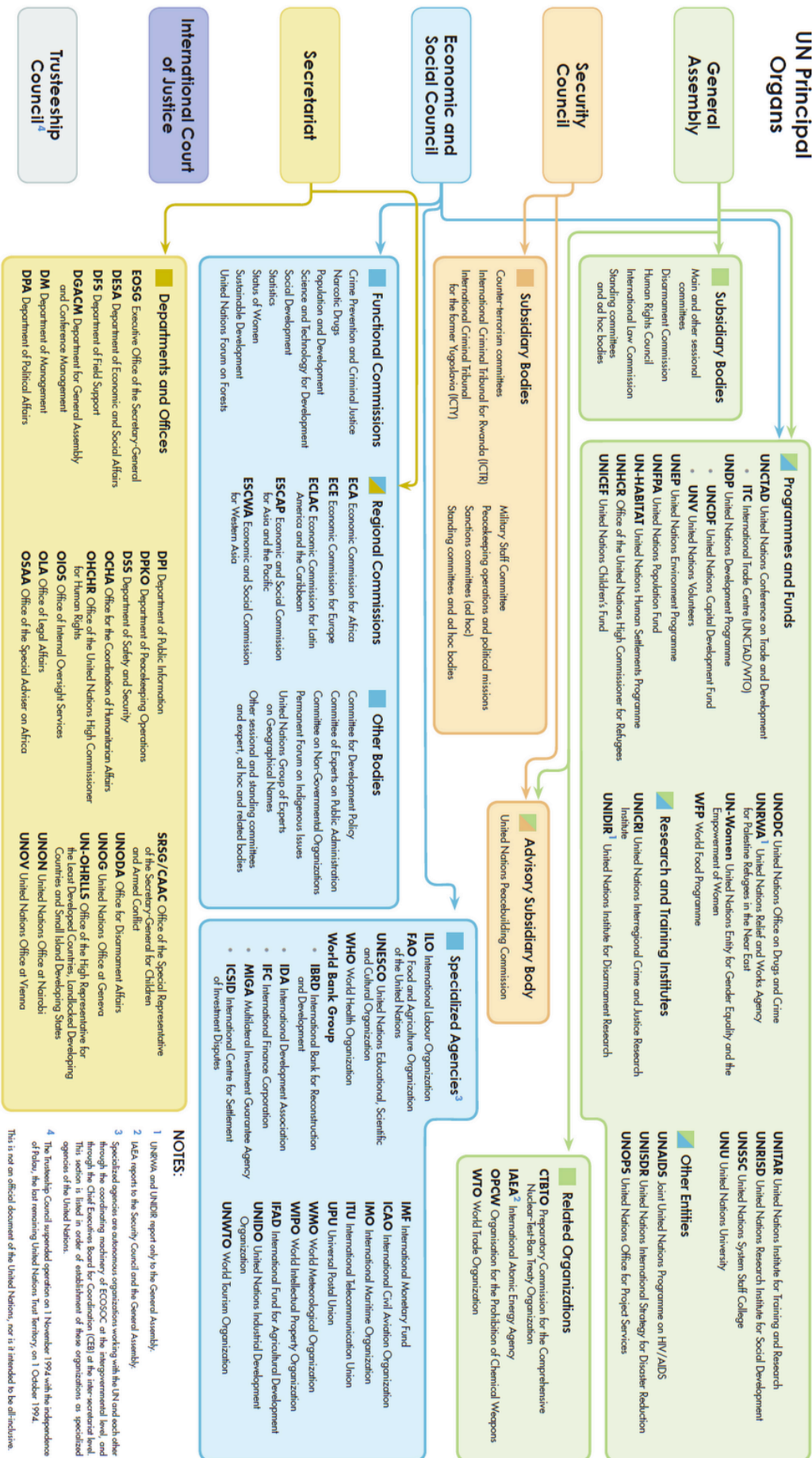
WHEELER, Nicolas. *Saving Strangers – Humanitarian Intervention in International Society*. London: Oxford University Press, 2010.

Anexo I Quadro do Sistema ONU



The United Nations System

UN Principal Organs



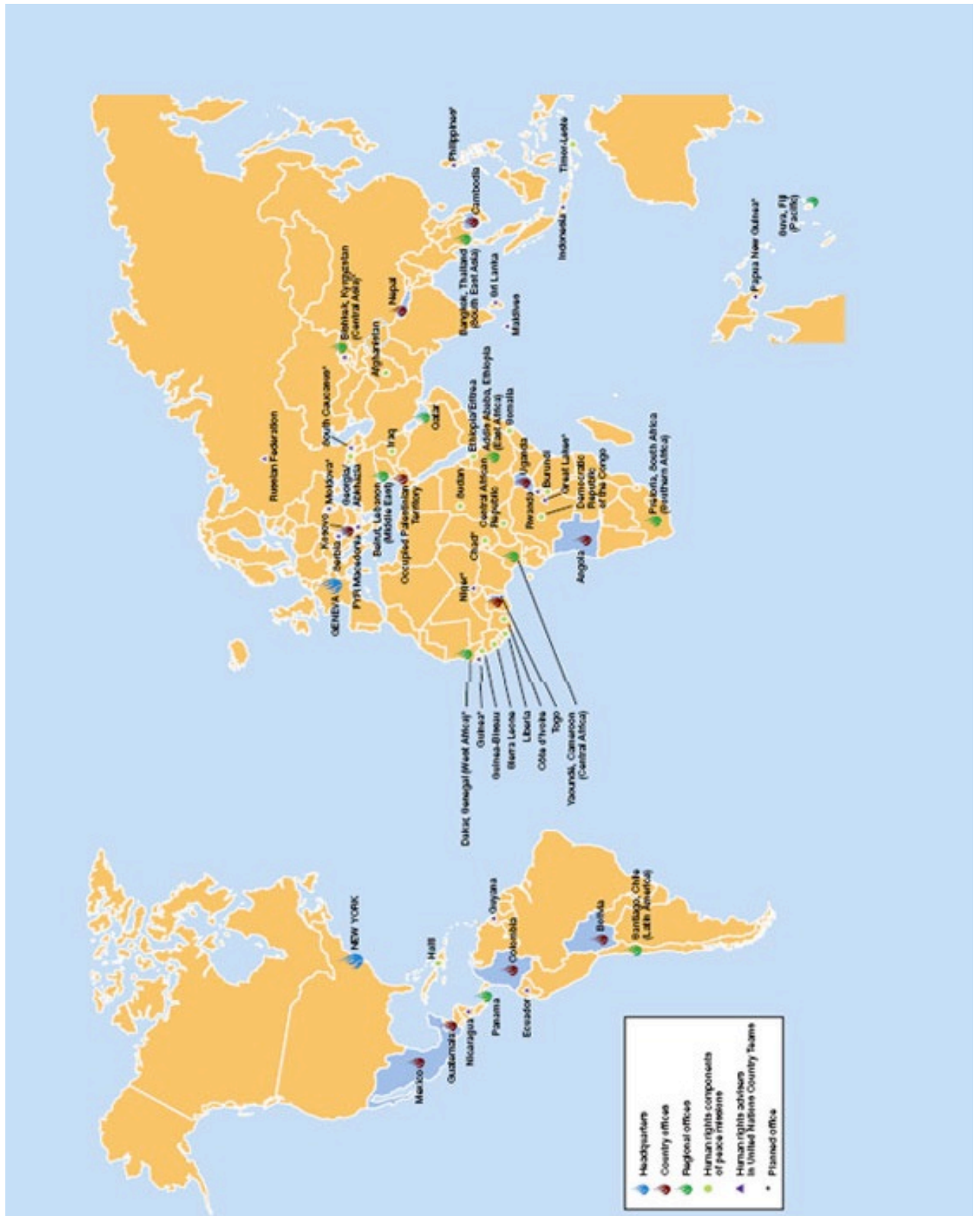
NOTES:

- 1 UNRWA and UNIDIR report only to the General Assembly.
- 2 IAEA reports to the Security Council and the General Assembly.
- 3 Specialized agencies are autonomous organizations working with the UN and each other through the coordinating machinery of ECOSOC at the intergovernmental level, and through the Chief Executives Board for Coordination (CEB) at the non-secretarial level. This section is listed in order of establishment of these organizations or specialized agencies of the United Nations.
- 4 The Trusteeship Council suspended operation on 1 November 1994 with the independence of Palau, the last remaining United Nations Trust Territory, on 1 October 1994.

This is not an official document of the United Nations, nor is it intended to be authoritative.

Anexo II

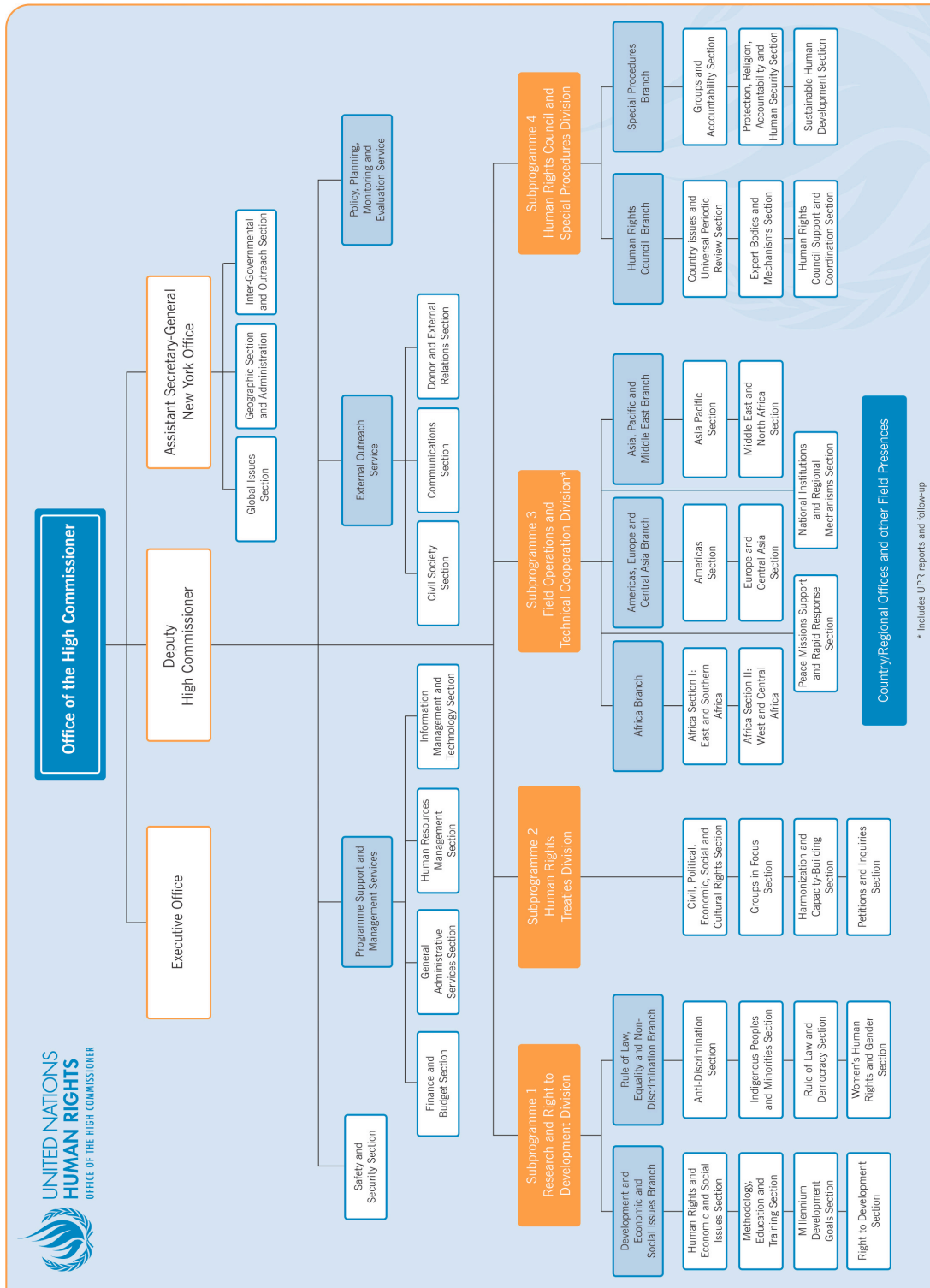
Regiões onde o ACNUDH atua



fonte: <http://www.ohchr.org/SiteCollectionImages/Countries/fieldpresencesLarge.jpg>
(09/08/2013)

Anexo III

Quadro Organizacional do ACNUDH



Fonte:

http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2012/web_en/allegati/27_Annex_III_Organizational_chart.pdf