

CAPÍTULO 20

Relações bilaterais entre Ruanda e a RD do Congo: cooperação ou interferência?

Renan Rodrigues Antunes

Resumo

O artigo tem por objetivo analisar as relações bilaterais entre Ruanda e a RD do Congo considerando para tal o contexto político e securitário da década de 90, especialmente no pós acordo de cessar fogo de Lusaka. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que consiste em um estudo de caso, com dados coletados através dos relatórios da Missão da ONU para estabilização da RD do Congo, além da análise da produção bibliográfica especializada. Busca-se demonstrar a interferência de Ruanda nos assuntos internos da RDC e sua conexão direta com a permanente crise securitária congoleza. A hipótese é que as relações bilaterais entre os dois Estados são caracterizadas por dois momentos, sendo inicialmente na interferência direta e posteriormente na frágil/aparente cooperação incentivada por órgãos internacionais como a ONU e União Africana (UA). Os resultados da pesquisa demonstram ainda que o conflito na República Democrática do Congo também admite uma análise para além do fator intraestatal, considerando para tanto os aspectos históricos regionais, sobretudo aqueles envolvendo a interferência política, o que por consequência direciona a natureza interestatal.

Palavras-chave: não-intervenção; África; Kivu; segurança internacional; CRS.

1. Introdução

Esta análise é desenvolvida a partir do contexto político e securitário envolvendo Ruanda e a República Democrática do Congo, demonstrando desse modo a conexão existente entre os conflitos em seus territórios. Nesse contexto, mesmo sendo possível admitir que na ocorrência de uma crise ambos os Estados adotariam medidas a fim de estabelecer um sistema de cooperação, observa-se o oposto, que se manifesta na interferência direta elevando as tensões no âmbito

regional. Para verificar a natureza dessas relações adota-se como recorte temporal o conflito denominado como Segunda Guerra do Congo e seus desdobramentos no pós acordo de cessar fogo de Lu-saka, considerando que o Governo de Ruanda ao contribuir, ainda na década de 90, com a ascensão de Laurent D. Kabila provocou diretamente a instabilidade que permanece em desenvolvimento na RDC. Dos desdobramentos mencionados anteriormente o caso envolvendo a atuação dos grupos rebeldes no território congolês, especialmente na porção oriental do território, consiste em um dos efeitos de maior impacto da intervenção ruandense.

Naturalmente, a origem e também a permanência da instabilidade regional não se limita unicamente a Ruanda e a sua participação direta na atual crise na RD do Congo, de igual modo Estados como Uganda e Burundi também possuem registros de seus nacionais em atividade no território congolês. No entanto, o caso de Ruanda destaca-se por três razões: primeiramente através da interferência direta já mencionada, pela ocorrência do genocídio da população tutsi¹ por étnicos hutus no ano de 1994, que resultou em um intenso fluxo migratório da população tutsi para as províncias orientais congolêsas, e por fim pelo elevado número de nacionais ruandeses atuando em grupos rebeldes no Congo, especialmente nas Forças Democráticas de Libertação de Ruanda (FDLR).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que consiste em um estudo de caso, com dados coletados através dos relatórios da Missão da ONU para estabilização da RD do Congo, além da análise da produção bibliográfica especializada. Todos os relatórios utilizados encontram-se disponíveis no site oficial da Missão para Estabilização da República Democrática do Congo, já quanto ao referencial teóri-

1 O fato envolveu ainda a repressão e o assassinato de étnicos hutus denominados comumente em relatórios oficiais como moderanos, os quais não apoiavam a limpeza étnica de tutsis em território Ruandes.

co a pesquisa é desenvolvida principalmente com base na Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e de forma complementar em literaturas que envolvem os estudos dos nas contribuições de teóricos da Escola Inglesa de Relações Internacionais. Inicialmente, dentre os relatórios destacam-se os da fase inicial das atividades da ONU no território congolês, ainda sob o mandato da MONUC (posterior à reformulação de 2010). Nesse sentido, cabe mencionar a manifestação de Kabila registrada no relatório da Missão da ONU, realizado entre os dias 15 e 26 de Maio de 2001, afirmando que: “O Presidente Kabila colocou grande ênfase na visão de seu governo de que tropas de Ruanda e de Uganda na República Democrática do Congo eram forças de agressão – não “forças convidadas” – e que, de acordo com a resolução 1304 (2000), elas deveriam se retirar imediatamente. O povo congolês nunca aceitou essas forças e sua resistência`. (tradução nossa).

A resolução mencionada pelo ex-presidente da República Democrática do Congo no parágrafo anterior expressa em sua alínea a o seguinte: “**Uganda e Ruanda, que violaram a Soberania e Integridade territorial da República Democrática do Congo**, retirem todas as suas forças do território da RD do Congo sem mais demora, em conformidade com o cronograma do Acordo de cessar fogo [...]”. (tradução nossa e grifo nossos). Por outro lado, indicando uma alteração no cenário a Resolução 303/2009 do Conselho de Segurança das Nações Unidas apresenta a intenção de uma cooperação entre os dois Estados, conforme nota-se em seu parágrafo 23: “[...] os Governos da República Democrática do Congo, Ruanda e Uganda concordaram em trabalhar juntos para enfrentar o problema dos grupos armados na parte oriental da República Democrática do Congo, que representavam uma ameaça à estabilidade do país e da região” (tradução nossa). Quanto ao referencial teórico, dentre as obras utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa são destaques: “Regions

and Powers” e *“People States and Fear”* do autor Barry Buzan, *“The Evolution of International Security Studies”* de Buzan e Hansen, todas ligadas ao tema da segurança regional. Raymond Aron em *“Paz e Guerra entre as Nações”* e Hedley Bull em *“Sociedade Anárquica”* para uma análise dos padrões de comportamento dos Estados em situação de conflito. Do questionamento central deste estudo o mesmo pode ser resumido como: As ações de Ruanda no pré e pós cessar fogo de Lusaka, consistem em medidas de cooperação e preservação da estabilidade regional ou puramente em interferência nos assuntos internos da RDC? A partir disso ao final da análise foram obtidas as seguintes considerações:

O apoio político no final da década de 90 e a consequente alternância entre o desinteresse e omissão do governo de Ruanda nos anos seguintes ao acordo de cessar fogo de Lusaka demonstram sua interferência nos assuntos internos da RD do Congo. Nesse sentido, é confirmada a hipótese de que o movimento político liderado por Laurent Kabila com apoio do Governo ruandês, além de configurar interferência nos assuntos internos da RD do Congo, o que consiste em uma violação direta dos princípios do Direito Internacional Público, também ocasionou uma ‘apropriação’ das fronteiras no extremo leste do país. Demonstra-se, portanto, que a articulação política de Laurent Kabila possui efeitos mesmo após duas décadas desde que teve início a atuação das Nações Unidas na RD do Congo, a qual inclusive busca o engajamento dos Estados fronteiriços, o que claramente apresenta-se como um propósito inaplicável.

Além das Nações Unidas, a União Africana (UA), como um meio para o exercício do diálogo entre as partes, igualmente não alcança resultados favoráveis para avanços na segurança tanto no Congo quanto em Ruanda. Os resultados da pesquisa também demonstram que o conflito na República Democrática do Congo admite

uma análise para além do fator intraestatal, considerando para tanto os aspectos históricos regionais, sobretudo aqueles envolvendo a interferência política, o que direciona diretamente a natureza interestatal. Este artigo é constituído por três capítulos, no primeiro momento dedica-se às questões históricas envolvendo as Relações entre Ruanda e RD do Congo na década de 90. Na sequência, são avaliadas as questões securitárias com base nos estudos mencionados anteriormente, tendo como base a teoria dos complexos regionais de segurança na conexão dos conflitos nesses Estados no pós guerra fria. Por fim, no terceiro e último capítulo são realizadas as considerações finais acerca do tema.

2. Das relações entre Ruanda e a RD do Congo: pré e pós cessar fogo de Lusaka.

No primeiro momento as relações entre Ruanda e RDC devem ser analisadas a partir do seu contexto histórico, tendo como foco a Segunda Guerra do Congo e a transição política congoleza nesse mesmo período. É importante destacar que a aproximação entre esses Estados é um elemento indispensável para compreender a tensão permanente na RD do Congo, o que inclusive reforça a literatura adotada nesta pesquisa quanto ao tema da Segurança Regional. Em se tratando das razões que deram início ao conflito pode-se afirmar que no âmbito interno foi ocasionado pela insatisfação popular com o regime de Mobutu e no âmbito externo nas alegações dos Estados vizinhos da interferência e da agressividade da Política Externa do então Zaire (atual RDC). Nesse sentido cumpre mencionar as palavras do autor Edgar O'Ballance, ao mencionar o caso da guerra civil de Ruanda, a estratégia política de Kagame e a política intervencionista do Zaire, segundo o autor:

[...] o ministro da defesa de Ruanda, Paul Kagame, que liderou o exército da FPR (Frente Patriótica de Ruanda) na guerra civil de Ruanda em 1994, afirmou que se o Zaire quisesse a guerra, Ruanda estaria pronta. Mais tarde, ele admitiu que as tropas ruandesas estavam no leste do Zaire, mas apenas porque a artilharia zairense estava bombardeando a cidade ruandesa de Cyangugu. (O'BALLANCE, 2000, p.168) (tradução nossa).

Nota-se, portanto, que a fim de garantir seus interesses no âmbito regional Ruanda, Uganda, Burundi e outros Estados envolvidos no conflito atuaram em completa violação de princípios do Direito Internacional visando a preservação de suas estruturas nacionais, ainda que para tanto fosse necessária a desestabilização política do Zaire. Esse cenário de alianças entre grupos de oposição (congoleses) contrários ao Governo de Mobutu e das alianças regionais (Ruanda, Uganda e Burundi) proporcionou a Laurent Kabila assumir a presidência no ano de 1997, o que aparentemente reduziria as tensões e hostilidades na região dos Grandes Lagos. No entanto, no ano seguinte, precisamente em 2 de agosto de 1998, uma nova guerra civil eclodiu no leste do Congo, sendo apoiada por tropas ruandesas, onde o Governo de Ruanda afirmou que sua intervenção militar no Congo tratava-se apenas de um esforço humanitário para prevenir outro genocídio de étnicos tutsis.

Desse modo, com a tensão existente entre os Estados dos Grandes Lagos, a celebração do Acordo de Lusaka em 1999 possibilitou um avanço no diálogo entre as partes encerrando oficialmente a Segunda Guerra do Congo, entre suas previsões iniciais contidas no preâmbulo, destaca-se inicialmente o que se refere aos seguintes temas: Princípios do Direito Internacional Público e a participação de Organizações Internacionais. Nesse sentido, ao mencionar a Integridade territorial e a Igualdade Soberana entre os Estados, o conteúdo indica e reafirma que o conflito provocou a desconfiguração das fronteiras, o que se observa facilmente no caso das províncias orientais da RDC, sobretudo no caso de Kivu (Norte e Sul). Considerando es-

sas violações, o texto do tratado apresenta também a responsabilidade dos Estados envolvidos e propõe medidas de ação conjunta, que viriam a constituir propósitos da ONU nas atividades da MONUC/MONUSCO e também da União Africana (UA), essas medidas estão presentes no capítulo 12² do acordo que compreende a expressa proibição de apoio de qualquer natureza a grupos armados em zonas de fronteira além da obrigação de identificar e relatar atividades hostis aos Estados vizinhos.

Já nos anos seguintes ao cessar fogo de Lusaka, é possível notar uma alteração na Política Externa de Ruanda para a RD do Congo, aparentemente pelo fato de que a partir do ano 2000, com o início das atividades da Missão das Nações Unidas para a RD do Congo (MONUC) a busca pela cooperação entre os Estados vizinhos foi intensificada. Outro fator relevante, e até mesmo de maior influência, se dá pelo desafio na política interna de Ruanda com a atuação do grupo armado Forças Democráticas para Libertação de Ruanda (FDLR) que também está presente na porção oriental da RDC e além de já ter provocado a instabilidade no Congo, apresenta riscos diretos à segurança interna ruandense. Nesse sentido cumpre mencionar ainda o texto da Resolução 1856/2008, adotada no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), ao mencionar que “um grande obstáculo para uma paz duradoura nos Kivus é a presença e atividades de grupos ilegais armados em território congolês, incluindo as Forças Democráticas de Libertação de Ruanda, que representa uma das principais causas para o conflito na região”. (UNSC, 2008) (tradução nossa).

2 O capítulo com o título Normalização da situação de segurança ao longo das fronteiras comuns entre a RD do Congo e seus vizinhos apresenta em suas alíneas as seguintes obrigações: comunicar, relatar e identificar as ações de grupos rebeldes, além de não treinar, armar ou abrigá-los em seus territórios.

No entanto, entre esses grupos sabe-se que suas lideranças receberam apoio direto do Governo ruandês, atribuindo as relações entre Ruanda e RD do Congo novamente a um cenário de incertezas. A exemplo desse apoio, cita-se o caso envolvendo o Movimento 23, um dos principais grupos armados com atuação na RDC, e a sua conexão direta com o estado vizinho. De acordo com relatório da ONU publicado no ano de 2014 o grupo de especialistas afirmou que: “o M23 continuou a receber apoio do território ruandês. As formas mais consistentes de apoio foram por meio do recrutamento, e do fornecimento de armas e munições, principalmente durante os períodos de combate”. (MONUSCO, 2014, p.11) (tradução nossa).

Por fim, o contexto histórico envolvendo a fragilidade política nos últimos anos do Zaire somada a estratégia agressiva da Política Externa no regime de Mobutu que levou ao movimento de oposição liderado por Kabila ao poder, permite observar que estão presentes razões internas representadas na repressão do regime contra a população civil, e externas dos interesses regionais (com foco para Ruanda). Esse movimento liderado por Kabila, o qual era incentivado e apoiado diretamente pelo Governo de Ruanda, e o rompimento da aliança logo nos anos seguintes da reforma nacional Zaire/RDC levaram a desconfiança dos antigos aliados ao novo governo de Kinshasa, e os níveis de interferência se manifestaram tanto por autoridades estatais quanto no enfrentamento de uma força comum de oposição sendo essa a Força Democrática de Libertação de Ruanda, além do apoio direto de Ruanda a outros grupos atuantes na RD do Congo.

3. Da segurança regional: a crise congoleza e sua relação com os Estados vizinhos.

Dando início ao presente capítulo faz-se necessário inicialmente mencionar a complexidade do Estudo da Segurança Internacional, suas características e fundamentos, nas palavras de Barry Buzan e Lene Hansen “delinear o ESI, infelizmente, não é um exercício tão simples quanto se poderia desejar. O rótulo de “segurança internacional” não foi adotado desde o início, mas apenas gradualmente tornou-se aceito, e não há uma definição universalmente aceita do que compreende o ESI. (BUZAN e HANSEN, 2009, p.). Essa complexidade que se atribui aos estudos de segurança é percebida até mesmo na organização de CRS do autor Barry Buzan ao desenvolver sua teoria com a conjuntura global no pós guerra fria. Nesse sentido, quanto a questão da Segurança Regional envolvendo os Estados da região dos Grandes lagos (RDC, Ruanda, Uganda e Burundi) quando analisados à luz da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, os mesmos estão inseridos no CRS da África Central, conforme se observa no mapa a seguir (Imagem 1).

Mencionar essa lógica no caso das relações entre Ruanda e a RD do Congo, especialmente quanto a crise securitária envolvendo esses Estados, encontra fundamento no conceito de CRS adotado pelos autores, o qual trata-se de “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente”. (BUZAN E WA-EVER 2003, 44, tradução nossa). Ao observar os termos adotados no conceito é possível identificar os desafios comuns entre Ruanda e a República Democrática do Congo quanto aos grupos rebeldes em zonas de fronteira, que a exemplo da FDLR, mesmo atuando em território congolês, consiste em uma ameaça direta à estabilidade política de Ruanda, esse entendimento é presente na análise de Buzan ao tratar sobre as questões de segurança regional na África, segundo o autor “em grande parte da África, as principais linhas de interação de

Fonte: Buzan e Waever - Regions and Powers, 2003.

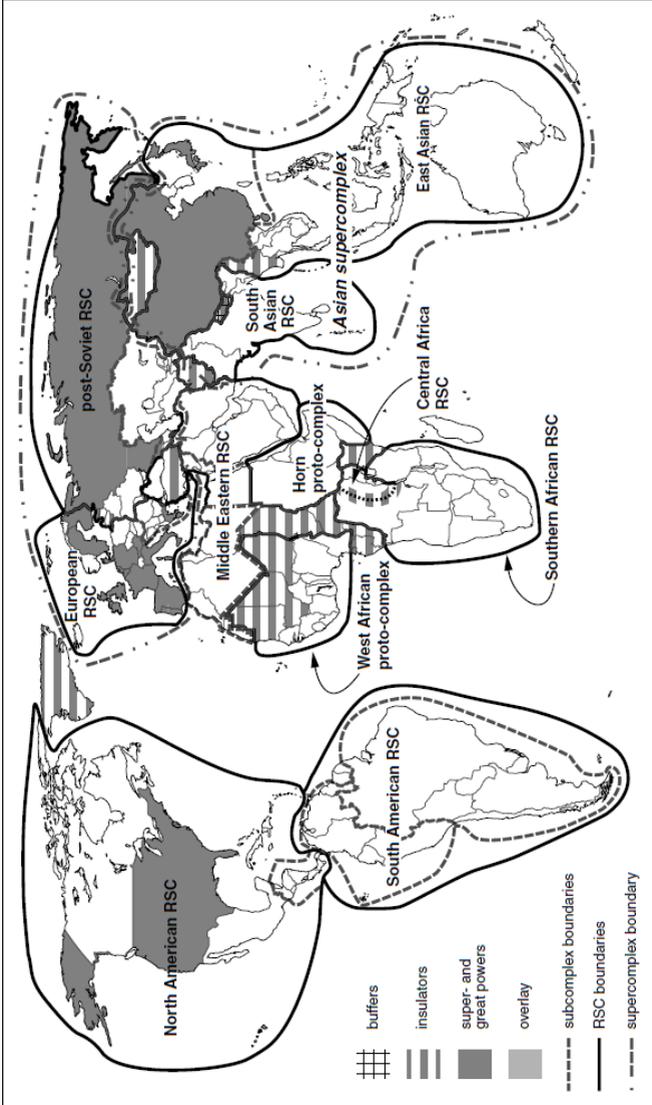


Imagem 1 – Padrões de segurança regional no pós Guerra Fria.

segurança ocorrem dentro dos estados ou através das fronteiras estaduais por atores não-estatais” (BUZAN e WAEVER, 2003, p. 229). Nesse sentido, deve-se mencionar ainda que a noção de CRS neste capítulo se dá a partir da perspectiva clássica, considerando que a mesma tem como foco a participação dos Estados e seus desafios securitários, e de forma mais específica concentra-se na crise congoleza a partir da característica militar (que não se limita apenas às forças armadas em conflitos interestatais, envolvendo ainda outros atores) , nas palavras de Buzan:

No setor militar, o objeto referente geralmente é o Estado, embora também possam ser outros tipos de entidades políticas. Também é possível imaginar circunstâncias em que ameaças à sobrevivência das forças armadas elevariam essas forças ao status de objeto de referência por direito próprio, talvez servindo para justificar um golpe contra o governo existente e sua política (seja de desarmamento ou de desesperança). (BUZAN, WAEVER, WILD, 1998, p.22).

Naturalmente da menção ao texto de Barry Buzan acerca da perspectiva clássica militar de segurança regional é possível identificar o fator das ameaças e golpe de Estado como um aspecto relevante, e no caso congolês essa questão se manifesta claramente, como uma conexão direta ao objeto deste artigo. Além disso, de acordo com o mencionado nos parágrafos anteriores, Buzan e Hansen (2009) consideram ainda casos como os da RD do Congo de eventos do tradicionalismo pós-guerra fria, identificados em conflitos de natureza intraestatal, na ocorrência de intervenções humanitárias e a partir da noção de estados falidos (BUZAN, HANSEN, 2009, p.184). Nesse sentido, um dos elementos mencionados pelos autores Buzan e Hansen, o conceito de Estado falido, aplica-se também para a República Democrática do Congo, é o que se observa nas palavras de Bown e Chickwanha ao mencionar que esse fato ocorre onde “a autoridade de um governo nacional entrou em colapso e a luta armada estourou entre as milícias étnicas, senhores da guerra ou

organizações criminosas que buscam obter o poder e estabelecer o controle do estado". (BOWN e CHICKWANHA, 2010, p. 12).

Inegavelmente, todas essas características são representadas no caso congolês, e estão diretamente conectadas ao entendimento das questões securitárias apontadas por Buzan e Hansen, a questão da luta armada e das milícias locais, por exemplo, se manifesta na compreensão doméstica que se considera a principal dinâmica no continente africano, apesar de que as causas envolvendo Ruanda não são necessariamente cabíveis nesse quesito. A busca pelo controle estatal por sua vez é representada na movimentação desses grupos não só na fase atual como também de acordo com o já demonstrado neste artigo, durante a maior instabilidade nacional congoleza na transição Zaire/RDC como as conexões externas ainda mais intensificadas, levando ao sistema intervencionista. O envolvimento dos Estados vizinhos também pode ser analisado pela lógica de um equilíbrio, representado através de suas ações anteriores e posteriores ao acordo de Lusaka pelos Estados dos Grandes Lagos, cumpre mencionar por exemplo o entendimento de Bull Hedley ao tratar desse tema no âmbito de uma relação com o chamados Estados preponderantes, que não necessariamente se aplica diretamente a lógica da África Central, segundo o autor "constitui um paradoxo do princípio do equilíbrio do poder o fato de que, embora a existência desse equilíbrio seja uma condição essencial para o funcionamento do direito internacional, os passos necessários para mantê-lo implicam, muitas vezes, violação de normas do direito internacional".(BULL, 2002, p. 125) Esse equilíbrio buscado nas relações até então com o Zaire/Mobutu, e de acordo com Hedley, levou a violação das fontes do Direito Internacional, evidentemente a questão relacionada a Não intervenção nos assuntos internos.

4. Considerações finais

Diante de todo o exposto, considera-se inicialmente a importância do debate acerca das crises securitárias no continente africano, que não raramente são objetos secundários nas análises acadêmicas, ou até mesmo deixando de ser incluídos. Desse modo, ao tratar dos conflitos entre Estados na África, ou ainda, de guerras civis envolvendo ou não a participação de Missões das Nações Unidas (a partir das mais variadas dimensões), além de inúmeros atores (Estados, Organizações Internacionais, Grupos armados) é possível problematizar novos desafios para os estudos de segurança internacional e reforçar a literatura já existente acerca do estudo dos conflitos. O caso da República Democrática do Congo, por si só, reúne diversos elementos para estudos clássicos de segurança regional, conforme desenvolvido ao longo deste artigo, como também novas perspectivas que são apresentadas por Buzan e Hansen como as questões econômicas e ambientais. Em se tratando especificamente da relação envolvendo Ruanda e a RD do Congo resta claro que a mesma pode ser caracterizada no pré acordo de Lusaka como de natureza unicamente intervencionista, e no momento posterior com uma leve alteração cooperacional dada a presença das Nações Unidas através de sua missão para a RDC. Do mesmo modo, a questão intervencionista, se analisada como foco para a sua origem, pode inclusive conectar com a busca por alianças no contexto da Guerra Fria a partir das iniciativas estadunidenses e soviéticas com autoridades dos Estados africanos, esse contexto político global contribuiu para a manutenção de regimes totalitários e o posterior surgimento de grupos de oposição que em muitos casos iniciavam conflitos de grandes proporções.

Nesse sentido, a aplicação da literatura sobre segurança regional, e em especial, a noção de Complexos Regionais de Segurança serviu para demonstrar de que modo esses Estados compartilham seus desafios securitários, e com as contribuições teóricas da

Escola Inglesa, foi possível compreender a lógica de comportamento dos Estados vizinhos na crise congoleza. Inegavelmente, a atuação das Forças Democráticas de Libertação de Ruanda (FDLR) constituiu o foco da análise considerando os interesses do grupo nas províncias orientais congolezas como Kivu, tanto no Norte quanto no Sul, entre outras regiões. O envolvimento ruandês se comparado a outros casos como o de Uganda (a partir Exército de Resistência do Senhor) tem seu diferencial através dos interesses Estatais somados com a questão rebelde, dado que tanto as decisões a nível ministerial como se nota na atuação de Paul Kagame, quanto dos grupos de oposição (FDLR) favoreceram essa lógica de intervenção que teve prioridade em sua Política Externa durante a década de 90. A classificação inicial das relações entre República Democrática do Congo e Ruanda com duas fases em suas relações bilaterais que variam entre intervencionismo e fragilidade de cooperação são confirmadas dado que na fase posterior ao acordo de Lusaka e anos antes da reformulação da Missão da ONU de MONUC para MONUSCO.

Referências

BUZAN, Barry, WAEVER Ole, WILDE Jaap. *Security: a new framework for analysis*/by Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. 1ª edição. Lynne Rienner Publishers, 1998.

BULL, Hedley A sociedade anárquica / Hedley Bull: Prefácio de Williams Gonçalves: Trad. Sérgio Bath (1a. edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relaçõ:s Internacionais: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002 XXVIII. 361 p. 23 em - (Clássicos IPRI, ').

BOWN, Richard, CHIKWANHA, Annie. *Understanding Africa's contemporary conflicts - Origins, Challenges and Peacebuilding*. Institute for Security Studies. 2010.

HASEN, LENE; BUZAN, BARRY. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

O'BALLANCE, Edgar. *The Congo–Zaire experience, 1960–98* / Edgar O'Ballance. p.195. St. Martin's Press. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório final do grupo de especialistas na República Democrática do Congo [S/2014/42*]. Disponível em: <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1421515.pdf>; Acesso em: 28 de julho de 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1304 (2000). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/416322>. Acesso em: 14 de julho de 2021.

Sobre o autor

Renan Rodrigues Antunes

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: reroanes@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2053-6155>.

