

9 A guerra e a acção humanitária no Iraque e nos Balcãs

Os anos 90 submeteram as organizações humanitárias a um conjunto de desafios fundamentalmente novos. No novo ambiente político da era pós-Guerra Fria, não só o ACNUR, mas também um vasto espectro de organizações humanitárias e de outros intervenientes internacionais, começou a operar em regiões e países em guerra activa numa dimensão sem precedentes. Foi também quando se verificou um enorme incremento na intervenção de forças militares multilaterais em guerras internas e em que os *media* - em particular o directo televisivo - desempenharam um papel-chave, influenciando as reacções internacionais perante as crises humanitárias no mundo.

A saída em massa dos curdos do Norte do Iraque durante a Guerra do Golfo, em 1991, constituiu particular desafio para o ACNUR. A Turquia recusava a concessão de asilo aos curdos e, por isso, as forças de coligação lideradas pelos EUA estabeleceram uma “zona santuário” no Norte do Iraque. O ACNUR participou nesta operação, o que implicou uma estreita colaboração com as forças militares de coligação. Foi a primeira grande operação de emergência do ACNUR na era pós-Guerra Fria e irá mudar o perfil da Organização.

Os movimentos de população em larga escala na região dos Balcãs, que começaram paralelamente à desintegração da Jugoslávia, implicaram uma série de operações internacionais de ajuda de emergência ainda mais complexas, e nas quais o ACNUR desempenhou um papel de primeiro plano. De novo, a Organização trabalhou em estreita colaboração com as forças militares multinacionais num ambiente perigoso e altamente politizado. Na Bósnia-Herzegovina, o ACNUR montou, pela primeira vez na sua história, uma operação de ajuda de emergência em plena guerra, tentando prestar assistência não só aos refugiados, mas também às pessoas deslocadas internamente e outras populações afectadas pela guerra.

No decurso desta e de outras operações durante os anos 90, o ACNUR enfrentou dois importantes desafios. Primeiro, a tentativa de prestar assistência à população civil em pleno conflito armado tinha-se revelado bem mais difícil do que a assistência aos refugiados nos países de asilo. O problema do acesso às populações vulneráveis colocava-se muitas vezes de forma complexa, sendo a segurança uma enorme preocupação, não apenas para as pessoas a serem assistidas como, também, para o pessoal humanitário. Era difícil, se não mesmo impossível, manter uma perspectiva imparcial. Segundo, o envolvimento de múltiplos actores internacionais na resposta às crises humanitárias tornava necessária uma melhor cooperação entre eles. Esta época marca assim o estabelecimento de novas relações, não só com as forças militares multinacionais e outras organizações humanitárias, como também com um conjunto de outros intervenientes, nomeadamente organizações regionais de segurança, organizações de defesa dos direitos humanos, investigadores de crimes de guerra, organizações de desenvolvimento, negociadores dos processos de paz e a comunicação social.

Um familiar ouve ansiosamente um soldado bósnio a enunciar os nomes daqueles que sobreviveram à queda de Srebrenica às mãos dos sérvios da Bósnia em 1995. (ACNUR/R. LEMOYNE/1995)

Este capítulo descreve as dificuldades e os dilemas com que o ACNUR e outras organizações humanitárias se confrontaram nestas operações. Por exemplo, em situações de conflito deveria ser dada prioridade à protecção das pessoas nos seus países de origem ou à protecção através do asilo? Que tipo de relacionamento deveriam estabelecer as organizações humanitárias com as partes beligerantes directamente responsáveis por ataques contra a população civil? Como podem as organizações humanitárias evitar que os produtos de emergência sejam desviados para as forças militares locais e, deste modo, alimentar ou, por vezes, prolongar a guerra? Como podem as organizações humanitárias preservar a sua imparcialidade quando os seus objectivos são contrários aos de uma ou de outra parte beligerante e, muito especialmente, quando trabalham em estreita colaboração com as forças militares internacionais?

A crise curda no Norte do Iraque

Em Março de 1991, depois das forças do Iraque terem sido afastadas do Kuwait pelas Forças de Coligação lideradas pelos EUA, grupos descontentes no interior do Iraque desencadearam uma revolta no norte e no sul do país. As forças militares do Presidente Saddam Hussein reagiram pronta e severamente, e as consequências para a população civil iraquiana foram devastadoras. Após uma campanha militar dirigida contra a população por parte do exército iraquiano, mais de 450.000 pessoas, sobretudo curdos, fugiram em direcção à fronteira turca no espaço de uma semana. Entre esta data e meados do mês de Abril, mais 1,3 milhões de curdos fugiram para o Irão. Além disso, cerca de 70.000 iraquianos - principalmente chiitas - fugiram de suas casas, no sul do Iraque. Antecipando possíveis fluxos de refugiados, o ACNUR colocara produtos de ajuda de emergência para um número previsto de 35.000 pessoas no Irão e 20.000 pessoas na Turquia, mas a dimensão e o ritmo destes movimentos excederam todas as previsões.

Como os refugiados afluíam ao Irão, o governo iraniano solicitou a assistência do ACNUR. De acordo com os números do governo iraniano, o Irão já tinha acolhido mais de dois milhões de refugiados, nomeadamente 1,4 milhões de afegãos e 600.000 refugiados iraquianos deslocados pela guerra entre o Irão e o Iraque. Com este novo afluxo, o Irão tornava-se o país com maior população refugiada no mundo. O ACNUR ajudou as autoridades iranianas a dar resposta a esta vaga e na gestão dos campos de refugiados.

A operação de ajuda de emergência na Turquia foi muito mais complicada. O governo turco, que enfrentava também uma insurreição curda no sudeste da Anatólia, fechou a fronteira com o Iraque para impedir a entrada dos curdos iraquianos, argumentando que estes últimos iriam desestabilizar o país. Deste modo, várias centenas de milhar de curdos ficaram encurralados nos desfiladeiros inóspitos e cobertos de neve ao longo da fronteira do Iraque com a Turquia.

As equipas televisivas, terminada a cobertura da Guerra do Golfo, captaram imagens do sofrimento dos curdos, expostos a temperaturas extremas, sem comida e sem abrigo, exercendo maior pressão sobre o ACNUR e sobre os governos a favor de uma operação internacional de ajuda de emergência. Raramente uma crise humanitária recebera uma tal cobertura mediática.

A operação de ajuda de emergência na fronteira entre o Iraque e a Turquia esteve inicialmente dominada pelas forças militares dos EUA e outras forças da coligação que desempenharam um papel importante na organização e distribuição dos produtos de auxílio de emergência. Mas, não obstante todo o pessoal e equipamento militar disponíveis, punham-se sérios problemas logísticos para a distribuição da assistência às populações em dezenas de locais inacessíveis, em plena montanha.

A reacção dos Estados Ocidentais, face à recusa da Turquia de conceder asilo aos curdos iraquianos, foi inaudível. Foram efectuadas algumas intervenções ao nível diplomático, mas faltava-lhes intensidade e firmeza. Os principais Estados em causa foram desde logo confrontados pela necessidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) continuar a servir-se das bases aéreas na Turquia e, por conseguinte, mostravam relutância em criticar o governo turco pelo encerramento da fronteira. Além disso, a ideia de que a implantação de grandes campos de refugiados para os curdos iraquianos na Turquia podia vir a gerar uma situação de tipo palestiniano contribuía para silenciar os apelos dos governos ocidentais no sentido da Turquia lhes conceder asilo.¹

A criação de uma “zona santuário”

Como as televisões continuavam a difundir imagens de curdos desesperados encurralados nas montanhas, a pressão internacional para se encontrar uma solução também aumentava. No início de Abril de 1991, o Presidente Turgut Özal da Turquia abordou a ideia de uma “zona santuário” para os curdos no Norte do Iraque. Após algumas deliberações, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptou a Resolução 688, a 5 de Abril. Nela insistia-se para que “o Iraque autorizasse o acesso imediato das organizações humanitárias internacionais a todos os que necessitassem de assistência” e autorizou o Secretário-Geral a “usar todos os recursos ao seu dispor” para resolver as “necessidades críticas dos refugiados e das populações deslocadas iraquianas”. Foi com base nesta resolução e no contexto mais vasto da crise do Golfo que a força de intervenção conjunta, liderada pelos EUA, justificou o lançamento da operação *Provide Comfort* visando instituir uma “zona de segurança” no Norte do Iraque.

A 10 de Abril, os membros da força de intervenção declararam uma zona de exclusão aérea no Norte do Iraque e assumiram o comando da operação de emergência. A 16 de Abril, o Presidente dos EUA, George Bush, anunciou que as forças da coligação iriam para o Norte do Iraque com vista a implantar campos para os refugiados curdos. Apesar do Presidente Bush ter prometido “proteger” os curdos, a administração norte-americana mostrava-se prudente ao mandar as suas tropas para um ambiente hostil e cuidadosa na fixação de prazos para o seu desempenho militar.² O objectivo era permitir o regresso rápido dos curdos para o Norte do Iraque e, depois, entregar a operação às Nações Unidas.

As motivações dos Estados Ocidentais no lançamento da operação *Provide Comfort* situavam-se claramente para além das preocupações humanitárias imediatas, desejando manifestar o seu apoio à Turquia, um aliado importante. A estratégia tinha a vantagem de providenciar uma solução de curto prazo para os curdos iraquianos, melhorando a sua

Caixa 9.1

Pessoas deslocadas internamente

Durante os anos 90, o interesse da comunidade internacional pela difícil situação das pessoas deslocadas internamente ganhou uma nova premência. Isso deveu-se, em parte, à escala assumida pela deslocação gerada pelos novos conflitos armados internos ao longo da década e, também parcialmente, ao alargamento do campo de intervenção nas regiões onde estes conflitos em curso testemunham um novo ambiente político da era pós-Guerra Fria.

O regime internacional jurídico e institucional de protecção dos refugiados não teve em conta as pessoas deslocadas internamente quando foi instaurado há 50 anos. Com base na noção tradicional de soberania, considerava-se que as pessoas deslocadas internamente caíam sob a jurisdição interna do Estado em causa. É por esta razão que a reacção da comunidade internacional ao problema da deslocação interna tem sido inconsistente e que um grande número de pessoas deslocadas internamente continuam sem protecção ou assistência eficazes.

A extensão do fenómeno da deslocação interna

Durante muitos anos, a questão da deslocação interna não figurava entre as prioridades da agenda internacional, embora o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) assistisse tradicionalmente as pessoas deslocadas internamente a par das outras vítimas do conflito armado. Nos anos 90, o número de deslocados internos aumentou drasticamente. Embora seja difícil obter números exactos, em 1999 calculavam-se entre 20 a 25 milhões as pessoas deslocadas internamente - forçadas a abandonar as suas casas devido a conflitos e a violações dos direitos humanos - em, pelo menos, 40 países [ver Figura 9.1].

Mais de metade da população mundial deslocada internamente é africana. Só no Sudão, a guerra civil prolongada desenraizou quatro milhões de pessoas e outros conflitos igualmente brutais, ou mesmo genocídios, provocaram a deslocação de multidões no interior de Angola, do Burundi, da República Democrática do Congo, do Ruanda e da Serra Leoa. Na Ásia, existem mais de cinco milhões de pessoas deslocadas internamente, em particular no Afeganistão, Azerbeijão, Indonésia, Iraque, Myanmar e Sri Lanca. Os conflitos

armados na Europa, como os que ocorreram na ex-Jugoslávia, no Chipre, na Geórgia, na Federação Russa e na Turquia, provocaram a deslocação de mais cinco milhões de pessoas. No continente americano, cerca de dois milhões de pessoas encontram-se deslocadas internamente, a maioria na Colômbia.

Em Julho de 1992, Francis Deng foi designado como Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas para as Pessoas Deslocadas Internamente. Na opinião de Deng, as pessoas deslocadas internamente caem facilmente num “vazio de responsabilidade” no seio do Estado. As autoridades em causa vêem-nas mais como “o inimigo” do que como o “seu povo” necessitando de protecção e assistência. Não é de admirar que o acesso aos deslocados em tais circunstâncias implique com frequência muitos perigos. Cada parte no conflito teme que a ajuda humanitária fortaleça o adversário e, por isso, procura obstruir a assistência ao outro lado. Na contenda, a ajuda humanitária pode mesmo ser usada como uma arma. O acesso às pessoas deslocadas internamente é também complicado pelo facto de nem sempre se encontrarem reunidas em campos ou em instalações facilmente acessíveis e podem mesmo dispersar-se para evitar que sejam identificadas. Muitas inserem-se em bairros degradados suburbanos, onde, para as abranger, os programas têm de ser extensíveis a toda a comunidade; ou podem misturar-se com outras populações afectadas pela guerra. Assim, o seu levantamento numérico é ainda mais controverso do que no caso dos refugiados.

Como as pessoas deslocadas internamente não se distinguem por vezes das outras pessoas carenciadas à sua volta, a questão que se levanta com frequência é se deviam ser identificadas como uma categoria especial ou agrupadas na rubrica mais vasta de pessoas vulneráveis. As pessoas deslocadas internamente têm, muitas vezes, necessidades particulares que resultam da própria deslocação. Podem estar privadas ou ter um acesso limitado à terra, não ter perspectivas de emprego estável, não possuir a devida documentação, ficando assim vulneráveis a actos de violência como a reinstalação forçada, o recrutamento forçado e agressões sexuais. Além disso, na fase do regresso e da sua rein-

tegração, podem também ter necessidades distintas de protecção.

A deslocação interna não perturba apenas a vida dos indivíduos e das famílias em causa, mas a da comunidade e da sociedade no seu todo. Tanto as áreas que abandonaram como aquelas para onde fogem podem sofrer grandes desgastes. Os sistemas socioeconómicos e as estruturas comunitárias podem sucumbir, entravando a reconstrução e o desenvolvimento durante várias dezenas de anos. Os conflitos e a deslocação podem também transpor as fronteiras com os países vizinhos, perturbando a estabilidade regional. É por isso que o Secretário-Geral, Kofi Annan, tem sublinhado a necessidade premente da comunidade internacional apoiar mais firmemente as iniciativas nacionais de assistência e protecção às populações deslocadas.

Os princípios orientadores

Em 1998, Francis Deng apresentou à Comissão dos Direitos Humanos da ONU os Princípios Orientadores sobre a Deslocação Forçada. Aí identificavam-se as necessidades específicas das pessoas deslocadas internamente, bem como as obrigações dos governos, dos grupos rebeldes, das organizações internacionais e das organizações não governamentais (ONG) perante estas populações. Com base no direito internacional de direitos humanos, no direito humanitário e em legislações análogas relativas aos refugiados, os Princípios Orientadores, que o ACNUR e certo número de organizações humanitárias ajudaram a redigir, sintetizam num só documento as várias disposições do direito internacional vigente aplicáveis às pessoas deslocadas internamente.

Os Princípios Orientadores debruçam-se sobre as áreas cinzentas e “vazios jurídicos” da legislação, tornando explícitas muitas das disposições, anteriormente de sentido mais implícito. Por exemplo, realçam que as pessoas deslocadas internamente não podem ser forçadas a regressar para condições de perigo, definem medidas especiais de protecção para mulheres e crianças e prevêem que as pessoas deslocadas tenham direito a compensações ou ressarcimentos pelas propriedades e haveres perdidos. Afirmam também o direito a não ser deslocado, especificam os fundamentos

e condições mediante os quais a deslocação é ilícita e definem as garantias mínimas a observar quando ocorrem deslocações. Embora não seja propriamente um documento juridicamente vinculativo, os Princípios Orientadores gozam de reconhecimento e crédito consideráveis, adquiridos num espaço de tempo relativamente curto, sendo amplamente divulgados e promovidos pelas Nações Unidas, órgãos regionais e ONG.

Coordenação da acção internacional

Durante os anos 90, as organizações humanitárias, as organizações de direitos humanos e as agências de desenvolvimento têm-se centrado mais do que nunca no problema da deslocação interna. Porém, as tentativas efectuadas pela comunidade internacional para abordar o problema da deslocação interna têm sido repetidamente frustradas por questões de soberania nacional e problemas de segurança e dificuldades de acesso. Para isso, têm também concorrido problemas de definição e a dificuldade de identificar as pessoas deslocadas com necessidade de protecção e de assistência.

Apesar de existir uma maior sensibilização para o problema da deslocação interna, a resposta internacional tem-se mantido selectiva, irregular e, em muitos casos, inadequada. No seio das Nações Unidas, os passos para remediar esta situação têm-se orientado para o reforço da cooperação entre as várias organizações envolvidas com os deslocados, em conformidade com o programa de reformas de 1977 do Secretário-Geral das Nações Unidas.¹

No seu livro *Masses in Flight*, Francis Deng e Roberta Cohen preconizam uma melhor divisão de responsabilidades no terreno para que a resposta às necessidades das pessoas deslocadas internamente seja mais certa.² Defendem que devem ser reforçados os meios de proteger a segurança física e os direitos humanos das pessoas deslocadas internamente.

O papel do ACNUR

O ACNUR foi fundado em 1950 para dar protecção e assistência aos refugiados que atravessavam fronteiras internacionais em busca de segurança. Embora o envolvimento da Organização com pessoas deslocadas internamente remonte

aos anos 60, a amplitude e a abrangência das suas actividades a favor das pessoas deslocadas internamente aumentaram drasticamente ao longo dos anos 90. Em 1999, o ACNUR prestava protecção e assistência a cerca de cinco milhões de pessoas deslocadas internamente, cobrindo um leque de operações que ia da Colômbia ao Kosovo, passando pelo Cáucaso.³

Embora o Estatuto do ACNUR não faça qualquer referência às pessoas deslocadas internamente, no Artigo 9º reconhece que o Alto Comissário, além do trabalho a favor dos refugiados, pode realizar “qualquer outra actividade adicional determinada pela Assembleia Geral ... dentro dos limites dos recursos colocados à sua disposição”. Com base neste Artigo, e ao longo de várias décadas, a Assembleia Geral das Nações Unidas foi adoptando uma série de resoluções reconhecendo as competências humanitárias específicas do ACNUR e encorajando o seu envolvimento em situações de deslocação interna. Em particular, na Resolução 48/116 (1993) da Assembleia Geral estabeleceram-se critérios importantes para orientação do ACNUR quanto ao seu envolvimento na protecção e assistência das pessoas deslocadas internamente. Estas resoluções, conjuntamente com o Artigo 9º do seu Estatuto, constituem a base jurídica em que assentam o interesse e a acção do ACNUR a favor das pessoas deslocadas internamente.

O ACNUR considera que lhe cabem responsabilidades precisas quando existe uma ligação evidente entre os problemas dos refugiados e a deslocação interna e quando os problemas ligados à protecção das pessoas deslocadas internamente requerem os conhecimentos próprios da Organização. Em determinadas situações, é difícil fazer a distinção entre pessoas deslocadas internamente, refugiados, retornados e outras pessoas vulneráveis afectadas pela guerra. Nesses casos, é frequentemente necessário adoptar uma abordagem lata e globalizante que vise a comunidade afectada no seu conjunto.

Para o ACNUR, importa saber o impacto que o seu envolvimento com as pessoas deslocadas internamente pode ter na protecção dos refugiados e na instituição de asilo. Com efeito, esta participação pode ter consequências positivas, mas

também negativas. Os países de asilo podem ser encorajados a manter as suas políticas de asilo se for feito algo no sentido de aliviar o sofrimento dos deslocados internamente, de reduzir a necessidade em que se encontram de recorrer ao asilo e de criar as condições conducentes ao seu regresso. Por outro lado, as actividades do ACNUR em prol das pessoas deslocadas internamente podem ser interpretadas indevidamente como obviando a necessidade da protecção internacional e do asilo. Alguns críticos têm ainda observado que, quanto menos clara for a distinção entre refugiados, que gozam de direitos adicionais nos termos do direito internacional referente aos refugiados, e as pessoas deslocadas internamente, mais debilitada ficará a protecção dos próprios refugiados.

Figura 9.1

Pessoas deslocadas internamente: populações mais importantes, 1999

Milhões

País	
Sudão	4.0
Angola	1.5–2.0
Colômbia	1.8
Myanmar	0.5–1.0
Turquia	0.5–1.0
Iraque	0.9
Bósnia-Herzegovina	0.8
Burundi	0.8
R. D. Congo (ex Zaire)	0.8
Federação da Rússia	0.8
Afeganistão	0.5–0.8
Ruanda	0.6
RF Jugoslávia	0.6
Azerbeijão	0.6
Sri Lanka	0.6
Índia	0.5
Congo	0.5
Serra Leoa	0.5

Fonte: US Committee for Refugees, *World Refugee Survey 2000*, Washington DC, 2000.

segurança e, ao mesmo tempo, evitar que se abordasse a questão da independência política das populações em causa. Esta seria a solução que os países da NATO iriam aplicar novamente no Kosovo, com algumas variações, no final da década.

O governo iraquiano queria também que as Nações Unidas retirassem rapidamente o controlo da operação das forças de coligação. Em resultado disso, no dia 18 de Abril, o governo iraquiano e as Nações Unidas assinaram um Memorando de Entendimento estipulando os termos de uma operação humanitária para o regresso dos curdos deslocados. O antigo Alto Comissário Sadruddin Aga Khan, na altura, o Delegado Executivo do Secretário-Geral da ONU para esta crise, desempenhou um papel-chave nas conversações com o governo iraquiano.

No seio das Nações Unidas, sugeriu-se que o ACNUR liderasse a operação humanitária. Contudo, da parte do ACNUR houve inicialmente alguma resistência por considerar que a criação de uma zona de segurança funcionaria essencialmente como um substituto do asilo. A presença do ACNUR no Iraque podia ser explorada pelos países vizinhos como pretexto para negarem asilo aos refugiados, o que constituiria um perigoso precedente. O ACNUR estava também preocupado com a segurança dos curdos que voltavam para o Norte do Iraque. O governo iraquiano não tinha dado de facto quaisquer garantias quanto à sua segurança. As disposições adoptadas previam um contingente de 500 guardas das Nações Unidas para actuar conjuntamente com a operação humanitária, mas muitos no ACNUR duvidavam que isso fosse suficiente para garantir a segurança dos curdos que regressavam. Foi acordado que este contingente estava mandado e equipado para proteger o pessoal, o equipamento e os produtos do programa humanitário interagências no Iraque, mas não os próprios curdos.

As forças norte-americanas, inglesas, francesas, entre outras, estabeleceram a zona de segurança decidida e rapidamente. Mas foi uma acção de limitado alcance e duração, o que, em si, gerou alguma tensão. Os comandantes militares queriam transferir a operação de emergência rapidamente para o ACNUR. Argumentavam que, uma vez estabelecida a presença humanitária no Norte do Iraque, sob a protecção dos guardas da ONU, a questão da segurança estaria resolvida. Pelo seu lado, o ACNUR hesitava em lançar uma operação de emergência nesta região perante uma situação em que a segurança da população curda iraquiana que regressava não podia ser garantida. Por esse motivo, defendia uma transição mais gradual.³

Regresso e reconstrução

Para fomentar o regresso, as forças de coligação apresentaram aos curdos a ideia dos guardas da ONU como uma protecção digna de confiança e distribuíram centenas de milhar de panfletos anunciando que era seguro regressar.⁴ No seguimento disto, os curdos desamparados e bloqueados nos gélidos desfiladeiros junto à fronteira com a Turquia, não tardaram a começar a voltar.

Como os curdos iniciaram um movimento maciço de regresso ao Iraque, o dilema imediato do ACNUR resolveu-se por si. Porém, como afirmava um funcionário da Organização, “o ACNUR tinha a obrigação de acompanhar os retornados”.⁵ Tendo

recebido um pedido do Secretário-Geral para prestar assistência às pessoas deslocadas em todo o território do Iraque, a Organização aceitou a função de liderança. A 6 de Maio de 1991, a Alta Comissária Sadako Ogata informou o seu pessoal que “o ACNUR deveria assumir a responsabilidade geral pela protecção e assistência junto à fronteira e pelo repatriamento voluntário a partir das zonas fronteiriças”.⁶

Nas duas primeiras semanas, regressaram ao Iraque perto de 200.000 refugiados. Neste espaço de tempo, a operação continuou a ser supervisionada pelos militares norte-americanos e dos países da coligação. No seu apogeu, a operação envolveu cerca de 200 aeronaves e mais de 20.000 efectivos militares. Mais de 50 organizações humanitárias internacionais e cerca de 30 países participaram na ajuda de emergência.

Nunca antes, as organizações humanitárias e os militares haviam trabalhado em conjunto de maneira tão concertada. A grande quantidade de organizações humanitárias e de contingentes militares envolvidos, e a falta de experiência de trabalho conjunto, criaram múltiplos problemas de coordenação. Mas importantes lições se retiraram desta experiência, revelando novos canais de comunicação entre os militares e as organizações humanitárias.

Os Estados Unidos deixaram 5.000 efectivos na Turquia e a aviação das forças de coligação continuou a patrulhar a zona de interdição aérea no Norte do Iraque. Apesar de tudo, o ACNUR continuava apreensivo com a segurança dos curdos. Numa carta dirigida ao Secretário-Geral da ONU, datada de 17 de Maio de 1991, a Alta Comissária Ogata exprimia a sua “constante preocupação” pela segurança dos retornados. Explicava que “só um acordo negociado” acompanhado de “garantias internacionais” poderia oferecer uma solução duradoura para a difícil situação dos curdos.⁷

No início de Junho de 1991, foi encerrado o último campo nas montanhas junto à fronteira com a Turquia. Por esta altura, cerca de 600.000 dos refugiados que tinham fugido para o Irão, três meses antes, também já tinham regressado ao Iraque. Numa corrida contra relógio, devido ao Inverno que se aproximava, o ACNUR lança um vasto programa de construção de abrigos. Entre Agosto e Novembro, cerca de 1.600 camiões atravessaram a fronteira da Turquia em direcção ao Iraque para descarregar cerca de 30.000 toneladas de materiais de construção destinados a 500.000 pessoas. A maior parte deste material consistia em vigas e chapas metálicas que serviam para reconstruir casas, escolas, centros médicos e outras infra-estruturas num universo de mais de 1.500 aldeias curdas, estas entre as milhares de aldeias destruídas pelo exército iraquiano.⁸

Em Junho de 1992, terminada a fase inicial de emergência, o trabalho incidia agora na reconstrução de longo prazo, passando o ACNUR o controlo da operação de emergência para outras agências das Nações Unidas. Avaliações subsequentes, reputando como deficientemente coordenada a resposta humanitária da comunidade internacional durante a fase inicial da crise curda, levaram tanto os governos como as organizações humanitárias a exigir uma melhor coordenação entre as diferentes organizações humanitárias e entre estas últimas e os militares. Um novo Departamento dos Assuntos Humanitários da ONU (DAH) foi criado com base na Resolução 46/182 de 19 de Dezembro de 1991 da Assembleia Geral a fim de coordenar as acções das Nações Unidas em situações de emergência humanitária. No início de 1998, o DAH passou a Gabinete para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA).

O estabelecimento de uma zona de segurança no Norte do Iraque foi muitas vezes considerado como um êxito, em particular porque permitiu o regresso de centenas de milhar de curdos iraquianos. No entanto, a princípio, as condições económicas no local eram difíceis. A zona estava sujeita a um duplo embargo económico: o das sanções da ONU contra o Iraque e o interno imposto pelo governo iraquiano. Nos anos que se seguiram, continuaram os problemas de segurança na zona decorrentes das lutas intestinas entre as facções curdas rivais, bem como das incursões militares lançadas do exterior.⁹ Por exemplo, em 1996, foi palco de violência quando as forças governamentais iraquianas cercaram por algum tempo a cidade de Irbil. A zona foi também alvo de incursões por parte das forças militares iranianas e, em muito maior escala, das forças militares turcas que, por diversas ocasiões, atacaram locais que suspeitavam ser abrigo dos membros do Partido dos Trabalhadores Curdos (PKK). Num ataque de grande envergadura, em Maio de 1995, a Turquia enviou 35.000 efectivos para a zona. Apesar de todos estes problemas, os trabalhos de reabilitação e de reconstrução continuaram ao longo da década e as condições económicas e de segurança no Norte do Iraque têm melhorado gradualmente.

A zona de segurança criada no Norte do Iraque em 1991 foi, inicialmente, saudada por alguns por reflectir uma “nova ordem mundial”. De acordo com esta nova ordem, a intervenção de uma comunidade internacional unida protegendo os povos contra as gravíssimas violações dos direitos humanos iria ter precedência sobre o princípio da soberania nacional. No entanto, o uso subsequente do conceito de zona de segurança e as outras tentativas de protecção e assistência às populações civis em situações conflito armado em países como a Bósnia-Herzegovina, a Somália, o Ruanda e o Kosovo, levariam a reconsiderar e apontar para uma apreciação mais sóbria.

A guerra na Croácia e na Bósnia-Herzegovina

Quase imediatamente após o êxodo dos curdos do Norte do Iraque em 1991, o ACNUR viu-se confrontado com uma outra emergência humanitária, desta vez nos Balcãs.¹⁰ O desmembramento violento da República Federal Socialista da Jugoslávia, iniciado em Junho de 1991, quando a Eslovénia e a Croácia declararam independência, teve como consequência a maior crise de refugiados na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Os combates começaram na Eslovénia, mas eram localizados e duraram apenas alguns dias. O primeiro grande surto de violência surge na Croácia que possuía uma população minoritária de mais de meio milhão de sérvios. Após a declaração de independência da Croácia, o exército jugoslavo e os paramilitares sérvios tomaram rapidamente o controlo de um terço do território croata. Foi na Croácia que se manifestou primeiro o violento e pernicioso fenómeno que ficou conhecido pelo eufemismo de “limpeza étnica”. No início, foram expulsos milhares de croatas das áreas controladas pelos sérvios. Depois, as forças croatas forçaram milhares de sérvios a abandonar as suas casas. Na Croácia, só ao longo do ano de 1991, foram mortas mais de 20.000 pessoas, fugiram do país mais de 200.000 refugiados e cerca de 350.000 pessoas deslocaram-se internamente.



*O bombardeamento incessante de Sarajevo durante a guerra da Bósnia provocou uma enorme destruição.
(ACNUR/A. HOLLMANN/1996.)*

Em 1992, a guerra espalhou-se à vizinha Bósnia-Herzegovina, com consequências ainda mais devastadoras. A Bósnia-Herzegovina era das repúblicas da ex-Jugoslávia a mais heterogênea em termos étnicos. O recenseamento de 1991 da população jugoslava, pôs em evidência os três grandes grupos na Bósnia-Herzegovina: os muçulmanos (44%), os sérvios (31%) e os croatas (17%).¹¹ Quando a Bósnia-Herzegovina proclamou a sua independência em Março de 1992, o governo da Sérvia, chefiado pelo Presidente Slobodan Milosevic, jurou lutar em defesa dessa população minoritária sérvia. Em poucos dias, as forças paramilitares sérvias deslocaram-se para a parte oriental da República e começaram a matar e a expulsar os habitantes muçulmanos e croatas. Praticamente ao mesmo tempo, as forças sérvias do exército jugoslavo tomaram as colinas em redor da capital bósnia, Sarajevo, e começaram a atacar com artilharia. No final de Abril de 1992, 95% das populações muçulmanas e croatas das principais cidades e localidades da Bósnia oriental tinham sido forçadas a fugir, e Sarajevo era bombardeada diariamente. Em meados de Junho, as forças sérvias controlavam dois terços da Bósnia-Herzegovina, tendo fugido de suas casas aproximadamente um milhão de pessoas.

No início da guerra, os muçulmanos e os croatas na Bósnia-Herzegovina lutavam lado a lado contra os sérvios da Bósnia, mas, no princípio de 1993, eclodiram os combates entre croatas e os muçulmanos bósnios. Começa então uma outra campanha de “limpeza étnica”, desta vez na Bósnia central. As forças croatas bósnias, apoiadas pela Croácia, pretendiam criar uma faixa territorial etnicamente pura, contígua à Croácia. Apesar de se manterem tensões recíprocas, os combates que opunham as forças croatas da Bósnia e as forças governamentais da Bósnia, predominantemente muçulmanas, cessaram nos finais de Março de 1994, com a assinatura do Acordo de Washington e a criação de uma Federação Croato-Muçulmana.

Na altura em que a guerra terminou, em Dezembro de 1995, mais de metade de uma população de 4,4 milhões de pessoas da Bósnia-Herzegovina encontrava-se deslocada. Estimava-se em 1,3 milhões de pessoas deslocadas internamente e em cerca de 500.000 as que se refugiaram nos países vizinhos. Acrescente-se ainda, cerca de 700.000 pessoas que se tornaram refugiados na Europa Ocidental, dos quais 345.000 na República Federal da Alemanha.

O “tapa-buracos” humanitário

Estes movimentos maciços de população e a intensa cobertura mediática dos horrores da guerra provocaram uma das maiores operações internacionais de ajuda humanitária de todos os tempos. Em Outubro de 1991, em plena deslocação de populações no interior da Croácia, as autoridades jugoslavas pediram a assistência do ACNUR. Depois, em Novembro, o Secretário-Geral da ONU, Javier Pérez de Cuéllar, solicitou formalmente à Alta Comissária Sadako Ogata os seus “bons ofícios” para fazer chegar ajuda de emergência às populações deslocadas internamente, desprovidas de tudo pelo conflito, e de coordenar a acção humanitária na região.¹² Após uma missão de investigação ao local, o ACNUR aceitou oficialmente a tarefa, ficando responsável pela coordenação da assistência humanitária das Nações Unidas na região em Novembro de 1991.¹³

Foram montadas operações de ajuda de emergência em todas as Repúblicas da ex-Jugoslávia, mas foi na Bósnia-Herzegovina que a Organização enfrentou maiores dificuldades. Quando o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) se retirou temporariamente de Sarajevo em Maio de 1992, após um dos seus delegados ter sido atingido mortalmente, o papel do ACNUR, especialmente em Sarajevo, tornou-se vital. Começou a distribuir milhares de toneladas de produtos de ajuda de emergência, de avião, em Sarajevo e, por estrada, em todo o país. Pela primeira vez na sua história, o ACNUR coordenou - bem no meio de uma guerra - uma operação de ajuda de emergência em larga escala a favor não só dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente, mas, também, de centenas de milhar de outros civis afectados pela guerra.¹⁴

Não se conseguindo chegar a um acordo para pôr fim ao conflito, a comunidade internacional concentrou muita da sua energia nas operações de ajuda humanitária levadas a cabo pelo ACNUR. Os governos ofereciam avultadas somas para o financiamento das operações, mas não conseguiam chegar a um consenso quanto ao resto. As operações humanitárias pareciam funcionar cada vez mais como “tapa-buracos” e pareciam



*Uma coluna do ACNUR sob escolta das tropas da UNPROFOR entre Zepce e Zavidocivi na Bósnia central.
(ACNUR/S. FOA/1994)*

ser a única resposta visível da comunidade internacional perante esta guerra. Como François Fouinat, Coordenador da *Task Force* do ACNUR para a ex-Jugoslávia, declarava em Outubro de 1993, “não se trata simplesmente de os esforços humanitários das Nações Unidas se terem tornado mais politizados; é sobretudo o termos sido transformados na única manifestação de vontade política no plano internacional”.¹⁵

A grande prioridade dada à operação humanitária traduziu-se também num papel importante do ACNUR nas negociações políticas internacionais a respeito da guerra. A Alta Comissária Ogata teve conversações frequentes com o Conselho de Segurança da ONU sobre a situação humanitária no terreno. Além disso, na qualidade de presidente do Grupo de Trabalho das Questões Humanitárias da Conferência Internacional sobre a ex-Jugoslávia, teve encontros regulares com negociadores internacionais da paz, líderes das partes do conflito e delegações governamentais.

Um elemento fundamental da resposta internacional consistiu no envio de forças de manutenção da paz das Nações Unidas. A Força de Protecção da ONU (UNPROFOR), que estabeleceu o seu quartel general em Fevereiro de 1992 foi destacada inicialmente para fiscalizar o cessar-fogo na Croácia. Quando a guerra se espalhou, sucessivas resoluções do Conselho de Segurança da ONU foram atribuindo mandatos adicionais à UNPROFOR, visando criar condições para uma distribuição efectiva da ajuda humanitária na Bósnia-Herzegovina.¹⁶ A UNPROFOR actua nesse sentido e, em Junho de 1992, assegurava o funcionamento do aeroporto de Sarajevo que, até ao fim da guerra, seria de importância crucial na entrega dos produtos da assistência humanitária à população sitiada de Sarajevo. Embora o mandato da UNPROFOR fosse posteriormente alargado para dissuadir ataques contra as “zonas de segurança”, entre outras tarefas, a sua principal incumbência, ao longo de toda a guerra, consistiu em assegurar o acesso ao abastecimentos humanitário. Em 1995, a UNPROFOR na Bósnia contava com mais de 30.000 efectivos.

Confrontar a “limpeza étnica”

Embora o ACNUR e outras organizações humanitárias conseguissem distribuir grandes quantidades de produtos de ajuda humanitária durante a guerra, foram muito menos bem sucedidas na protecção dos civis contra a “limpeza étnica”. O pessoal do ACNUR interveio em numerosas ocasiões junto das autoridades locais, tentando impedir as expulsões e os despejos, nomeadamente em Banja Luka, onde a delegação do ACNUR ficava perto dos locais onde as pessoas eram forçadas a sair de suas casas sob a ameaça de armas. Porém, de uma maneira geral, o ACNUR era impotente para impedir os massacres, os espancamentos, as violações, as detenções, as expulsões e os despejos de civis. Em muitas situações, o máximo que o pessoal do ACNUR podia fazer era comunicar as atrocidades que testemunhava. Esses relatos, embora por si só insuficientes, forneciam informações vitais para o resto do mundo. Foram tanto mais importantes uma vez que os jornalistas, tal como a UNPROFOR, não tinham acesso a vastas parcelas do território sérvio da Bósnia durante quase toda a guerra. Muitas vezes, especialmente no lado sérvio da Bósnia, o CICV e o ACNUR eram as únicas organizações presentes a testemunhar as atrocidades.

Essas comunicações e denúncias públicas efectuadas pelos funcionários do ACNUR contra os responsáveis pelas atrocidades não melhoravam as relações com as partes beligerantes, daí resultando muitas vezes ameaças contra o pessoal do ACNUR e restrições de viagem. O dilema que daí advinha para o pessoal do ACNUR era claro: era difícil cooperar com as autoridades locais no quadro dos programas de assistência e, ao mesmo tempo, condená-las por atentados aos direitos humanos. Em certos casos, o ACNUR foi criticado por não se manifestar mais abertamente.

Uma outra escolha difícil: deveria ou não prestar assistência na evacuação da população civil vulnerável. Inicialmente, o ACNUR opôs-se à evacuação dos civis, mas sendo evidente que a única alternativa para muitos deles eram os campos de detenção onde eram frequentemente espancados, violados, torturados ou assassinados, começou a evacuar a população civil cuja vida estava em perigo. Estas evacuações deram azo a

Situação dos territórios controlados na Croácia e na Bósnia-Herzegovina, Abril de 1995

Mapa 9.1



numerosas críticas, segundo as quais o ACNUR estava a facilitar a “limpeza étnica”. Em Novembro de 1992, a Alta Comissária Ogata descreveu esta desagradável situação do seguinte modo:

No contexto de um conflito cujo objectivo específico envolve a deslocação das pessoas, nós ficamos perante um grande dilema. Até que ponto devemos persuadir as populações a ficar onde estão, quando isso pode pôr em risco a sua vida e a sua liberdade? Por outro lado, se as ajudamos a sair, não estaremos a tornar-nos cúmplices da “limpeza étnica”?¹⁷

O enviado especial do ACNUR para a ex-Jugoslávia, José-Maria Mendiluce, foi talvez ainda mais incisivo: “Nós denunciemos a limpeza étnica, mas com milhares de mulheres e de crianças em risco que querem desesperadamente ser evacuadas, é minha responsabilidade ajudá-las, para salvarem a vida”. Não me vou pôr agora com considerações teóricas e filosóficas...”¹⁸

Além dos programas de assistência no interior da Croácia e da Bósnia-Herzegovina, o ACNUR apelou aos Estados da região e da Europa Ocidental para concederem “pro-

tecção temporária” a numerosas pessoas que fugiam da intensificação da guerra na ex-Jugoslávia. Todos esses países abriram as suas fronteiras a centenas de milhar de pessoas, se bem que alguns críticos defendessem que a concessão de um estatuto inferior, isto é, de “protegido temporariamente”, em vez do estatuto pleno de refugiado iria enfraquecer o sistema de protecção internacional. [ver Capítulo 7].

A criação de “zonas de segurança”

Como a limpeza étnica continuava a produzir vagas de refugiados e pessoas deslocadas internamente, a comunidade internacional tentava encontrar novas formas de proteger os civis a fim de evitar os fluxos para o exterior. No início de 1993, a situação na zona oriental da Bósnia era crítica, encontrando-se bastante esvaziada de não-sérvios, excepto em três pequenas bolsas de território em redor de Srebrenica, Zepa e Goradze. Estes enclaves estavam repletos de muçulmanos, muitos deles vindos das aldeias circundantes. Eram defendidos por soldados do governo da Bósnia, mal armados e cercados pelas forças sérvias da Bósnia. Num relatório de campo redigido a 19 de Fevereiro de 1993, descrevia-se a situação em Srebrenica da seguinte forma: “Todos os dias morrem pessoas à fome e de exaustão. A situação médica não pode ser mais crítica. As vítimas morrem no hospital de ferimentos simples por falta de medicamentos.”¹⁹

A situação em Srebrenica foi-se tornando cada vez mais intolerável e, a 2 de Abril de 1993, a Alta Comissária Ogata escreveu ao Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Gali advertindo que as medidas em curso para aliviar o sofrimento humano cada vez maior eram “totalmente inadequadas”, insistindo na necessidade de se tomarem “acções mais drásticas” que garantissem a sobrevivência da população de Srebrenica. Na carta, apelava para que as forças de manutenção da paz da UNPROFOR pudessem fazer uso da força para proteger a população de Srebrenica ou que o ACNUR fosse autorizado a organizar uma evacuação maciça.²⁰

Catorze dias mais tarde, após o bombardeamento sérvio que causou a morte de 56 pessoas durante uma evacuação de Srebrenica organizada pelo ACNUR, o Conselho de Segurança adoptou a Resolução 819 declarando o enclave como “zona de segurança” protegida pela ONU e, entre outras coisas, pedia à UNPROFOR para reforçar ali a sua presença. Três semanas depois, o Conselho de Segurança adoptou a Resolução 824 proclamando também como “zonas de segurança” Sarajevo, Tuzla, Zepa, Goradze e Bihac.

Estas áreas eram estabelecidas sem o consentimento das partes no conflito e sem se providenciarem quaisquer meios credíveis de dissuasão militar. Embora o Secretário-Geral da ONU tivesse informado que seriam destacados mais de 34.000 efectivos “para assegurar a dissuasão pela força”, os governos não estavam dispostos a fornecer este contingente de tropas e, por isso, o Conselho de Segurança viu-se obrigado a adoptar como alternativa uma “opção ligeira” destacando apenas 7.500 efectivos para esta tarefa de manutenção da paz. As tropas da UNPROFOR foram autorizadas a recorrer à força só em situação de autodefesa e não em defesa da população civil, que era sua missão proteger. Por fim, isto veio a revelar-se totalmente inadequado. Como reconheceu mais

tarde o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, as áreas designadas pelo Conselho de Segurança como zonas de segurança de facto “não eram nem áreas protegidas, nem refúgios seguros no sentido do direito humanitário internacional, nem zonas de segurança na acepção militar da palavra”.²¹

Uma vez que nestas zonas de segurança não havia apenas civis, mas também tropas governamentais da Bósnia, as forças sérvias da Bósnia consideravam-nas como alvos legítimos de guerra. Eram frequentemente bombardeadas e atacadas por atiradores furtivos. Em muitas ocasiões, as forças sérvias da Bósnia retaliavam ataques movidos pelas forças governamentais da Bósnia a partir das zonas de segurança. As autoridades sérvias da Bósnia negavam às pessoas que viviam nas zonas de segurança a liberdade de circulação através do território controlado pelos sérvios e, muitas vezes, impediam as organizações humanitárias, como o ACNUR, de chegar até elas. As zonas de segurança transformaram-se em guetos sobrelotados, predominantemente muçulmanos. Embora proporcionando alguma protecção à população civil vulnerável, não deixavam de ser áreas controladas onde esses mesmos civis estavam confinados: na sua essência, eram centros de detenção abertos. Entretanto, como a comunidade internacional se concentrava nas zonas de segurança, pouca atenção era dada ao sofrimento dos restantes não-sérvios que viviam no território tomado pelos sérvios, tornando-se assim ainda mais vulneráveis à “limpeza étnica”.

Tal como acontecera no Norte do Iraque, os governos tinham motivações diversas ao promoverem o conceito de zonas de segurança. Ao longo de toda a guerra, manteve-se pouco claro se o objectivo primário destas zonas de segurança era proteger o território ou o ser humano.²² Esta ambiguidade deu azo a mal entendidos e criou muitas expectativas falsas. Como reconheceu o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em Novembro de 1999, num relatório altamente crítico quanto ao papel das Nações Unidas em Srebrenica, por não terem admitido que a instauração de zonas de segurança em determinados locais implicaria um compromisso significativo para as defender, tendo as resoluções do Conselho de Segurança da ONU na realidade criado uma falsa sensação de segurança. O relatório realçava:

Quando a comunidade internacional faz a promessa solene de salvaguardar e proteger os civis inocentes dos massacres, então tem de estar disposta a sustentar essa promessa com os meios necessários. Caso contrário, é seguramente melhor não criar primeiro esperanças e expectativas, nem contrariar eventuais capacidades que as pessoas em causa consigam aglutinar em sua própria defesa.²³

A 11 de Julho de 1995, o exército sérvio da Bósnia invadiu Srebrenica, tomando como reféns centenas de soldados holandeses de manutenção da paz e forçando 40.000 pessoas a fugir. Entretanto, cerca de 7.000 pessoas, praticamente todos homens ou rapazes, e quase todos muçulmanos, foram mortos pelas forças sérvias da Bósnia no maior massacre que a Europa conheceu desde a Segunda Guerra Mundial. O juiz Riad do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia descreveu o que aconteceu como “cenas infernais, inscritas sobre as páginas mais negras da História da Humanidade”.²⁴ Dias depois da queda de Srebrenica, as forças sérvias invadiram Zepa, uma outra zona, dita, de segurança.

Distribuição dos produtos de ajuda de emergência

As operações de emergência humanitária na Bósnia-Herzegovina não tinham precedentes em termos de escala, de âmbito e de complexidade. Entre 1992 e 1995, o ACNUR coordenou uma operação logística maciça, tendo sido distribuídas cerca de 950.000 toneladas de produtos de ajuda de emergência em diferentes pontos da Bósnia-Herzegovina. Em 1995, o ACNUR fornecia produtos humanitários a um universo de cerca de 2,7 milhões de beneficiários. Tratavam-se sobretudo de produtos alimentares fornecidos pelo Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas (PAM).

Para a entrega destes produtos de emergência, o ACNUR cooperou estreitamente não só com o PAM, mas, também, com outras organizações das Nações Unidas como a FAO - Organização para a Alimentação e Agricultura, a UNICEF - Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância e a OMS - Organização Mundial de Saúde, assim como com organizações não governamentais (ONG) locais e internacionais que operavam sob a égide do ACNUR. A maioria destas organizações dependiam fortemente do ACNUR para serem oficialmente acreditadas pelas Nações Unidas, uma exigência das partes do conflito, na ausência da qual era praticamente impossível operar.

O papel de “agência líder” conferia ao ACNUR um vasto leque de responsabilidades. No pico do trabalho na Bósnia-Herzegovina, mais de 3.000 trabalhadores humanitários, de mais de 250 organizações, eram portadores de cartões de identificação do ACNUR e mais de 2.000 veículos exibiam placas de sinalização ACNUR. Foi formada uma coluna constituída por mais de 250 camiões e equipas pertencentes ou disponibilizadas pelos governos da Dinamarca, Noruega, Suécia, Reino Unido, Alemanha e Federação Russa. Além disso, mais de 20 países participaram na ponte aérea de Sarajevo, tendo sido lançadas cerca de 18.000 toneladas de produtos humanitários em locais inacessíveis, como Konjic, Gorazde, Maglaj, Srebrenica, Tesanj e Zepa. Os produtos eram lançados de pára-quedas à noite, a elevada altitude, para minimizar os riscos de ataques contra os aviões.

As operações humanitárias foram dificultadas ao longo de toda a guerra por problemas de segurança, de falta de cooperação das partes no conflito e questões logísticas. O pessoal humanitário estava constantemente exposto a bombardeamentos indiscriminados, aos atiradores furtivos e às minas anti-pessoal, sendo mesmo, por vezes, especificamente visado. Acabou por recorrer fortemente à UNPROFOR para informações referentes à segurança, para as escoltas armadas, para o transporte em veículos blindados e para o apoio logístico. Os trabalhadores humanitários usavam ainda coletes à prova de bala e veículos blindados numa escala nunca antes vista em grandes operações humanitárias. Não obstante esta protecção, mais de 50 perderam a vida ao longo das operações lideradas pelo ACNUR e centenas ficaram feridos. Além disso, morreram 117 soldados da UNPROFOR no decurso desta guerra.²⁵

Na maioria dos casos, os produtos humanitários eram entregues pelo ACNUR às autoridades locais que se responsabilizavam pela sua distribuição. Apesar dos esforços envidados no sentido de assegurar que não fossem desencaminhados, inevitavelmente, houve desvios para as forças militares e para o mercado negro. Esses desvios deram azo a críticas, segundo as quais, as operações humanitárias estariam a alimentar a guerra.

Em Maio de 1992, o Secretário-Geral declarava que “a distribuição da ajuda de emergência deve ser vista por todas as partes com um acto humanitário neutro.”²⁶ No entanto, desde logo se tornara evidente que assim não seria. As operações humanitárias eram constantemente obstruídas pelas partes beligerantes, em particular pelos sérvios da Bósnia, que controlavam o acesso aos enclaves cercados do governo da Bósnia, e pelos croatas da Bósnia, que controlavam o acesso à Bósnia Central.

A certa altura, em 1992, a coluna do ACNUR teve de negociar a passagem em 90 controlos na estrada na ida de Zagreb, capital da Croácia, até Sarajevo. Após morosas negociações com os combatentes, muitos dos controlos foram removidos, embora substituídos por uma série de dificuldades burocráticas. Era preciso fazer aprovar licenças por escrito, pelo menos duas semanas antes, contendo numerosos detalhes a fornecer às autoridades locais, antes das colunas puderem partir. Na prática, este sistema era uma forma das autoridades locais controlarem e restringirem o acesso ao território inimigo sem o proibirem abertamente. Recorriam a todo o tipo de tácticas para atrasar e inventavam desculpas sem fim para recusarem as licenças.

Em muitos casos, as partes no conflito negavam as licenças para que as colunas do ACNUR transitassem das áreas sob o seu controlo para o território inimigo, a menos que aumentasse a percentagem de produtos a distribuir nas áreas sob o seu próprio controlo. Seguiam-se negociações intermináveis, ficando todo esse tempo as colunas bloqueadas, muitas vezes semanas ou até meses. Os funcionários do ACNUR no terreno passaram a maior parte do tempo a negociar o acesso humanitário. Algumas autoridades civis locais, incumbidas das relações com o ACNUR, como os Comissários para a Ajuda Humanitária no lado sérvio da Bósnia, eram, de facto, directamente responsáveis por assegurar que a ajuda humanitária não chegasse à população civil do território inimigo. Este propósito foi claramente revelado numa reunião que se realizou entre o ACNUR e as autoridades sérvias no dia 2 de Julho de 1995. Nesta reunião, Nikola Koljevic, Presidente da Comissão Coordenadora para a Assistência Humanitária (e Vice-Presidente da auto-proclamada República Srpska), ao justificar o seu obstrucionismo permanente, afirmou que se autorizasse os muçulmanos a serem alimentados, seria julgado como criminoso de guerra no seu próprio país.²⁷

O papel da UNPROFOR na operação humanitária

O mandato primário da UNPROFOR na Bósnia-Herzegovina consistia em dar assistência ao ACNUR na criação de condições para uma distribuição efectiva da assistência humanitária. Contudo, nos territórios controlados pelos sérvios da Bósnia, a UNPROFOR não dispunha de uma presença suficiente e possuía apenas um acesso limitado a esses territórios. Ao executar o seu mandato, a UNPROFOR concentrou-se no estabelecimento de itinerários viáveis para o abastecimento por terra e de corredores aéreos, assim como em melhorar a segurança do pessoal humanitário. Os engenheiros da UNPROFOR conseguiram abrir e manter itinerários terrestres essenciais, dentro do território tomado pelo governo da Bósnia, e manter em funcionamento os serviços vitais do aeroporto de Sarajevo. Mas isso levantava um problema incontornável: a grande dependência de itinerários certos facilitava que as partes no conflito bloqueassem essas vias sempre que quisessem.²⁸

Embora a UNPROFOR tivesse feito muito para melhorar a segurança do pessoal humanitário, houve alturas em que a sua presença parecia produzir o efeito contrário. Os sérvios da Bósnia, em particular, eram muitas vezes extremamente hostis à UNPROFOR. Por diversas ocasiões, as equipas do ACNUR se queixaram que a presença da UNPROFOR nas colunas fazia com que ficassem na mira das armas, chegando a afirmar que se sentiriam mais seguros sem escolta militar.

Um dos principais papéis da UNPROFOR consistia em apoiar as operações humanitárias exercendo uma “protecção passiva” às colunas. Nesse sentido, os veículos blindados da UNPROFOR acompanhavam as colunas através das perigosas zonas da linha da frente. O princípio era que, se a coluna fosse atacada, o pessoal civil poderia refugiar-se nos carros blindados. Nalguns casos, os veículos da UNPROFOR também ripostavam quando as colunas eram atacadas. O recurso a escoltas militares nas colunas humanitárias foi uma inovação para o ACNUR e, na altura, suscitou a crítica de alguns por considerarem que a imparcialidade da acção humanitária não estava a ser respeitada. A contrastar, ao longo de toda a guerra, o CICV operou sem escoltas militares. O sistema, no entanto, permitiu que o ACNUR procedesse à entrega de grandes quantidades de produtos de ajuda de emergência e atravessasse linhas da frente em acção, e isso mesmo durante os piores combates. Mais de 80 por cento dos produtos de ajuda de emergência distribuídos à população civil na Bósnia-Herzegovina durante a guerra foram entregues pelo ACNUR.

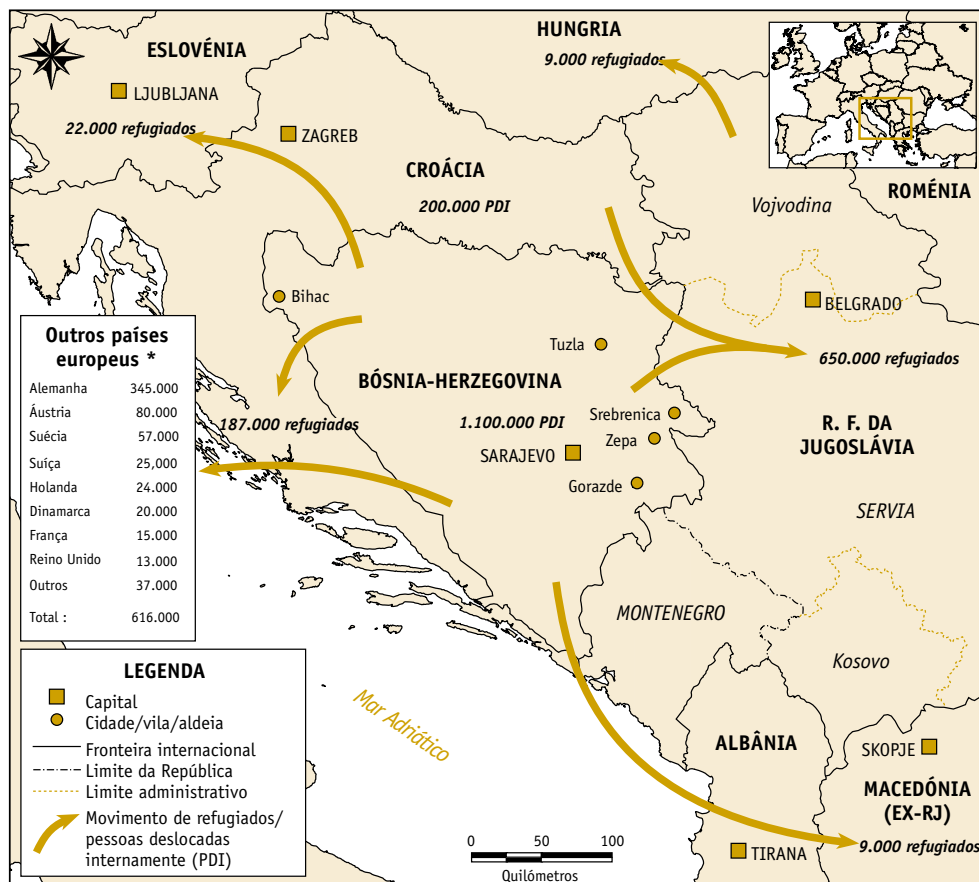
As tropas da UNPROFOR prestaram um apoio vital às operações humanitárias no plano da segurança e da logística, mas pouco conseguiram fazer para melhorar o acesso a áreas que exigiam a movimentação através do território controlado pelas forças sérvias da Bósnia. Operando com base no consentimento - de acordo com os princípios tradicionais de manutenção da paz - a UNPROFOR estava dependente da autorização das autoridades sérvias da Bósnia para atravessar o seu território. Ora, os sérvios da Bósnia consideravam mais a UNPROFOR como uma força hostil do que as outras partes no conflito. O resultado disso foi que, em certos percursos, a passagem dos veículos da UNPROFOR foi interdita durante meses. Com efeito, em locais como Gorazde e Bihac, as próprias tropas da UNPROFOR ficavam sem alimentos frescos por não conseguirem obter as autorizações necessárias para as suas colunas de reabastecimento. Em algumas dessas ocasiões, foi o ACNUR que lhes forneceu comida, funcionando, de certa forma, como uma bóia de salvação mesmo para as tropas que tinham sido enviadas para apoiar a operação humanitária no seu conjunto.

O cerco de Sarajevo e a ponte aérea humanitária

Durante grande parte da guerra, a comunidade internacional centrou a sua atenção na capital bósnia, Sarajevo. A cidade encontrava-se cercada pela artilharia sérvia da Bósnia e por franco-atiradores, ficando sem fornecimento adequado de água, de electricidade ou de gás, muitas vezes durante meses. Como as forças sérvias da Bósnia mantinham o cerco à cidade, atirando muitas vezes sobre civis que iam fazer as suas compras ao mercado ou que estavam em filas para o pão ou para a água, o ACNUR debatia-se com dificuldade para distribuir comida e outros produtos de ajuda de emergência.

Principais populações deslocadas provenientes da ex-Jugoslávia, Dezembro de 1995

Mapa 9.2



* Os dados sobre outros países europeus são de Setembro de 1996 e baseiam-se em informações governamentais fornecidas ao ACNUR. (Humanitarian Issues Working Group, HIWG96/6, 11 Dez. 1996).

Entre 3 de Julho de 1992 e 9 de Janeiro de 1996, o ACNUR coordenou o que viria a ser a mais longa ponte aérea humanitária da sua história, ultrapassando a duração da ponte aérea de Berlim de 1948-49. Mais de 20 países participaram nesta acção e os meios aéreos foram cedidos, na sua maioria, pelo Canadá, França, Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos. Ao todo, foram distribuídas 1.600 toneladas de alimentos, medicamentos e outros produtos em Sarajevo, efectuando mais de 12.000 voos. A ponte aérea serviu também para evacuar mais de 1.100 civis que necessitavam de assistência médica.

A ponte aérea teve de ultrapassar não só obstáculos burocráticos, mas também constantes ameaças de segurança. Ambos os lados, mas sobretudo as forças sérvias da Bósnia, atiraram sobre os aviões que utilizavam o aeroporto. Registaram-se mais de 270 incidentes graves de segurança que, em muitos casos, forçaram o ACNUR a suspender temporariamente a ponte aérea. O mais grave desses incidentes ocorreu no dia 3 de



Destruição causada pelos combatentes em Ilidza e em Sarajevo. O grande número de minas anti-pessoal representa um perigo permanente para as pessoas que regressam após a guerra. (ACNUR/R. LEMOYNE/1996)

Setembro de 1992, quando um míssil ar-terra abateu um avião de carga G-222 da Força Aérea Italiana, matando os quatro tripulantes a bordo. Nunca foi apurada a responsabilidade por este ataque.

Por diversas ocasiões, os inspectores sérvios da Bósnia, cuja presença no aeroporto era uma condição prévia imposta pelos sérvios para a realização da ponte aérea, não autorizavam o descarregamento de determinados artigos dos aviões do ACNUR, tendo os produtos que voltar para a Croácia, Itália ou Alemanha, com todos os custos daí inerentes. Outras vezes, as forças sérvias da Bósnia, que controlavam também o acesso por estrada ao aeroporto, não autorizavam a saída de centenas de toneladas de géneros alimentares que ficavam a apodrecer na pista do aeroporto, enquanto milhares de civis nada tinham para comer na capital. Alguns produtos, nomeadamente mangueiras e bombas de água, geradores e outros materiais necessários para reparar as infra-estruturas vitais da cidade, ficaram bloqueados no aeroporto durante quase toda a guerra. Ao mesmo tempo, era frequentemente obstruída a evacuação de civis gravemente doentes ou feridos.

Acontecimentos que conduziram ao Acordo de Paz de Dayton

No princípio de 1995, verificou-se uma nova vaga de “limpeza étnica” efectuada pelos sérvios da Bósnia na parte ocidental da Bósnia, em particular na zona de Banja Luka, que o porta-voz do ACNUR, na altura, denominou de “coração das trevas”. Em Maio, a credibilidade das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina ficou ainda mais abalada, quando centenas de soldados da UNPROFOR foram feitos reféns pelos sérvios da Bósnia após os ataques aéreos efectuados pela NATO, a pedido da UNPROFOR. Alguns dos reféns foram acorrentados a potenciais alvos dos ataques aéreos como “escudos humanos” e a televisão difundiu as imagens no mundo inteiro.

Depois, em meados de 1995, uma série de acontecimentos irá alterar drasticamente a dinâmica da guerra. Em Julho, o exército sérvio da Bósnia invadiu as zonas de segurança de Srebrenica e Zepa. No princípio de Agosto, o exército croata lançou a “Operação Tempestade”, uma ofensiva militar maciça que envolveu mais de 100.000 soldados, invadindo todas as áreas controladas pelos sérvios na região croata ocidental e meridional da Krajina. Em consequência, cerca de 200.000 civis sérvios puseram-se em fuga, na sua maioria para a República Federal da Jugoslávia e, em menor número, para as zonas controladas pelos sérvios na Bósnia-Herzegovina. Depois, a 28 de Agosto de 1995, as forças sérvias da Bósnia fizeram explodir uma bomba num movimentado mercado de Sarajevo, matando 37 pessoas e ferindo dezenas de outras. A NATO reagiu, lançando uma campanha aérea intensiva durante duas semanas contra pontos estratégicos sérvios da Bósnia. Galvanizadas pelos ataques aéreos, as forças governamentais da Croácia e da Bósnia montaram uma ofensiva conjunta na Bósnia-Herzegovina visando reconquistar os territórios nas mãos dos sérvios, conseguindo tomar um terço dos territórios. Conscientes de estarem gradualmente a perder terreno, os oficiais sérvios da Bósnia aceitaram o cessar-fogo e concordaram participar nas negociações de paz em Dayton, Ohio.

O Acordo de Paz de Dayton, saído dessas conversações, foi assinado em Paris no dia 14 de Dezembro de 1995 pelos Presidentes da República da Bósnia-Herzegovina, da República da Croácia e da República Federal da Jugoslávia. Embora o acordo preserve a unidade do Estado da Bósnia-Herzegovina, reconhece duas entidades: a República Srpska e a Federação Croato-Muçulmana.

O acordo continha disposições pormenorizadas visando desmilitarizar as partes no conflito e substituir a UNPROFOR por uma Força de Implementação dirigida pela NATO de 60.000 efectivos. Menos atenção foi dada, contudo, à execução dos aspectos civis do acordo de paz. O Anexo VII do acordo convidava o ACNUR “a desenvolver, em estreita colaboração com os países de asilo e as partes no conflito, um plano de repatriamento que permita o regresso atempado, pacífico, ordenado e faseado dos refugiados e das pessoas deslocadas”. Apesar do acordo de paz mencionar que “todos os refugiados e pessoas deslocadas tinham o direito a regressar livremente para as suas terras de origem”, não previa quaisquer disposições para obrigar ao seu cumprimento. Assim, remetia-se para as antigas partes no conflito que criassem espontaneamente um ambiente em que os retornados pudessem regressar “em segurança, sem risco de hostilidade, intimidação, perseguição ou discriminação”.²⁹

Acordo de Dayton de 1995 na Bósnia-Herzegovina

Mapa 9.3



As disposições militares do acordo foram implementadas com êxito, não se tendo verificado recontros entre as forças militares opositoras após a assinatura do acordo. Contudo, nos aspectos civis, o acordo deixou o poder nas mãos dos dirigentes nacionalistas das suas partes, gorando, entre outras coisas, as esperanças de reconciliação entre os diferentes grupos étnicos e a possibilidade das pessoas deslocadas e dos refugiados regressarem às terras de onde tinham sido banidos por motivos étnicos durante a guerra. Com disposições reduzidas em matéria de manutenção da ordem, de reconstrução e de reconciliação, o acordo, como observava a Alta Comissária Ogata em 1997, deixou os actores humanitários, como o ACNUR, “a debaterem-se com questões essencialmente políticas”.³⁰

Repatriamento e prosseguimento do processo de separação étnica

Era evidente desde o início a relutância da força militar multinacional liderada pela NATO em se envolver em acções de policiamento potencialmente perigosas para

impedir distúrbios civis e manter a ordem pública na Bósnia-Herzegovina do pós-Dayton. Isso ficou claramente demonstrado no início de 1996, quando a polícia sérvia da Bósnia, os paramilitares e os extremistas pressionaram cerca de 60.000 compatriotas sérvios para que abandonassem os subúrbios de Sarajevo por se encontrarem de novo sob o controlo da Federação Croato-Muçulmana. Grupos armados de agitadores sérvios incendiavam edifícios à frente dos elementos da IFOR, fortemente armados e totalmente passivos.³¹

A ausência de ordem pública na Bósnia-Herzegovina e, em particular, a falta de segurança efectiva para as minorias étnicas, impediu que se verificasse uma regressão significativa na “limpeza étnica” começada durante a guerra. Os dirigentes políticos locais de ambos os lados bloqueavam repetidamente os regressos, colocando membros do seu grupo étnico nas residências vagas e criando um clima de medo e intimidação contra as minorias. Embora cerca dos 395.000 refugiados que fugiram da Bósnia-Herzegovina durante a guerra tivessem voltado em Dezembro de 1999, a maioria não voltou para as suas casas originais, tendo-se instalado em novos lugares onde o seu grupo étnico era maioritário. No final de 1999, continuavam deslocadas e incapacitadas de voltar aos seus antigos lares na Bósnia-Herzegovina cerca de 800.000 pessoas.

O ACNUR e outras organizações humanitárias envidaram todos os seus esforços para fomentar a reconciliação e facilitar o regresso voluntário dos refugiados e deslocados para as suas terras de origem, mesmo que isso implicasse o regresso a zonas dominadas por um outro grupo étnico. O ACNUR criou várias linhas de autocarros entre as duas entidades da Bósnia-Herzegovina e facilitou visitas de grupo de refugiados e pessoas deslocadas aos seus lugares de origem. Elaborou também o projecto intitulado “Cidades Abertas” através do qual se encorajavam os doadores a investir nas cidades que permitissem o regresso de grupos minoritários. Mas aquilo que pode ser feito pelas organizações humanitárias tem limites. Tal como afirmou a Alta Comissária Ogata na conclusão da sua intervenção na Conferência do Conselho de Implementação da Paz em 1998:

Os pré-requisitos fundamentais para o regresso ainda não estão reunidos, ou seja, alterações significativas e sólidas das circunstâncias que impeliram as pessoas a sair de suas casas. O papel de liderança do ACNUR no repatriamento pressupunha o levantamento dos obstáculos políticos. Ora, estes ainda lá estão. Nós já os identificámos, mas, enquanto organização humanitária, não conseguimos removê-los.³²

Mesmo que um pequeno grupo de pessoas tenha voltado para áreas onde agora fazem parte integrante de uma minoria étnica, têm-se feito poucos progressos na reconstrução genuína de sociedades multi-étnicas tanto na Croácia como na Bósnia-Herzegovina. As perspectivas de regresso em larga escala para áreas agora dominadas por outro grupo étnico são pouco encorajadoras. No final de 1999, passados mais de quatro anos após a cessação dos combates na Croácia e na Bósnia-Herzegovina, menos de 10% de um total de cerca de 300.000 sérvios que fugiram da Croácia entre 1991 e 1995 regressaram a suas casas. Do mesmo modo, menos de 5% dos 650.000 muçulmanos e croatas que foram expulsos pelos sérvios da parte ocidental da Bósnia-Herzegovina regressaram aos seus antigos lares, e menos de 1% dos expulsos pelos sérvios da parte oriental da Bósnia.³³

Dos poucos que voltaram para territórios onde integram actualmente uma minoria étnica, muitos fizeram-no para zonas perto da linha de demarcação entre as duas entidades, fortemente vigiada pela força militar liderada pela NATO, e muitos são pessoas idosas que não são consideradas pelas autoridades locais como uma ameaça real. Mais ainda, alguns dos que voltaram, fizeram-no com a intenção de transaccionar as suas propriedades. O processo de separação étnica que começou com esta guerra tem prosseguido por outros meios no pós-guerra.

Embora o cômputo total de regressos para os territórios dominados por outro grupo étnico se mantenha baixo, o ACNUR e outros observadores registaram um crescimento substancial no número de “regressos de minorias” tanto na Croácia como na Bósnia-Herzegovina ao longo dos primeiros meses do ano 2000.³⁴ Este aumento atribui-se à impaciência que se faz sentir entre os refugiados e as pessoas deslocadas, à evolução psicológica das populações tanto maioritárias como minoritárias, à mudança de governo na Croácia após a morte do Presidente Franjo Tudjman em Dezembro de 1999, à evolução da política do governo da Bósnia e às medidas tomadas pelo Gabinete do Alto Representante - que fiscaliza os aspectos civis do Acordo de Dayton - no sentido de afastar os funcionários obstrucionistas e de fazer aplicar o direito em matéria de propriedade.

O processo de regresso é regional e envolve todos os países da ex-Jugoslávia. O ACNUR tem constantemente realçado o facto de, para que este processo seja sustentado, a comunidade internacional deverá continuar a consagrar recursos consideráveis para promover a paz na região. Desde que a guerra acabou, o ACNUR tem cooperado estreitamente com o Gabinete do Alto Representante na Bósnia-Herzegovina, a força militar liderada pela NATO, a Força da Polícia Internacional da ONU, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), o Banco Mundial e numerosas organizações locais e internacionais a fim de ajudar no processo de regresso, na reconstrução e na reconciliação. O Pacto de Estabilidade para o Sudeste da Europa, iniciado pela União Europeia em Junho de 1999, reafirmou também o seu compromisso de apoiar os processos políticos democráticos e de promover sociedades multi-étnicas na região.

A crise no Kosovo

Quando a guerra na Bósnia-Herzegovina terminou, outra crise se avolumava noutra região dos Balcãs. O Kosovo conhecia uma longa história de atentados aos direitos humanos. A partir de 1989, quando o estatuto de autonomia do Kosovo no seio da Sérvia foi parcialmente revogado, a maioria dos kosovares albaneses vivia numa situação tipo apartheid em que lhes era negado o acesso ao emprego e aos serviços públicos, não podendo exercer os seus direitos fundamentais. Em consequência, os kosovares albaneses, que representavam cerca de 90% da população do Kosovo, criaram sistemas paralelos para quase todos os aspectos da vida quotidiana, nomeadamente o emprego, saúde e educação. Entre 1989 e o início de 1998, estima-se que 350.000 kosovares albaneses tenham deixado a província, indo muitos deles para países da Europa Ocidental.

Deslocações de população do Kosovo para os países ou territórios vizinhos, em meados de Junho de 1999

Map 9.4



Esta situação de crise latente tomou uma nova dimensão em Fevereiro de 1998 quando as forças de segurança da Sérvia intensificaram as operações contra os kosovares albaneses suspeitos de envolvimento com o Exército de Libertação do Kosovo (UÇK). Como as condições de segurança se deterioravam, cerca de 20.000 fugiram atravessando as montanhas para a Albânia, em Maio e Junho de 1998. Outros seguiram em direcção ao Montenegro, assim como para Itália, Suíça, Alemanha e outros países da Europa Ocidental. Ao longo dos meses que se seguiram, os confrontos intensificaram-se e, em Setembro, estimava-se em 175.000 o número de pessoas deslocadas no interior do Kosovo. O ACNUR lançou uma grande operação de assistência a favor destas pessoas deslocadas internamente e de outras afectadas pelo conflito.

Após a adopção da Resolução 1199 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em Setembro de 1998, a pressão internacional aumentou, levando as autoridades jugoslavas a aceitar um cessar-fogo e a retirar parcialmente as suas tropas do Kosovo. Foi

Caixa 9.2

Timor Leste: O preço da independência

A longa luta de Timor Leste pela independência atingiu o auge em 1999, quando a população local se pronunciou esmagadoramente a favor da independência num referendo organizado e supervisionado pelas Nações Unidas. Imediatamente após terem sido anunciados os resultados do referendo, as forças de segurança indonésias e as milícias anti-independetistas instigaram uma campanha de violência, de pilhagens e fogo posto contra a população civil. Isso provocou um fluxo maciço de pessoas de Timor Leste para Timor Ocidental e deslocações em larga escala no interior de Timor Leste. Para o ACNUR, a protecção e assistência aos refugiados em Timor Ocidental implicava contactos delicados com os grupos de milícias integracionistas que, em larga medida, controlavam os campos de refugiados.

O estatuto de Timor Leste, a parte mais a este de uma ilha no arquipélago oriental indonésio, desde há muito que é disputado. Durante 450 anos, foi a colónia mais distante e negligenciada de Portugal. Em 1960, como outras colónias adquiriam a independência, a Assembleia Geral da ONU colocou Timor Leste na agenda internacional, adicionando-o à sua lista de “territórios sem governação própria”.

A queda do regime de Caetano em Portugal, em Abril de 1974, abriu as portas à independência de Timor Leste sob a égide da Frente Revolucionária de Timor Leste Independente - Fretilin, de pendor esquerdista. Porém, o regime decididamente anti-comunista do General Suharto da Indonésia não deixou que tal acontecesse, apoiando um golpe contra a Fretilin. Malgrado esta tentativa, Suharto invadiu o território em Dezembro de 1975 e, em Julho de 1976, anexou-o, declarando-o 27ª província da Indonésia.

A ocupação indonésia

A ocupação de Timor Leste pelas forças armadas indonésias foi levada a cabo com graves e generalizados atentados contra os direitos humanos. De uma

população que rondava os 700.000 habitantes antes de 1975, estima-se que mais de 170.000 civis tenham sido mortos nos primeiros seis meses de domínio militar.¹ Tanto o Conselho de Segurança das Nações Unidas como a Assembleia Geral recusaram, repetidamente, o reconhecimento da ocupação e pediram à Indonésia para se retirar, mas em vão. Os aliados Ocidentais do General Suharto, em particular os Estados Unidos, viam o regime de Suharto como um baluarte estratégico vital no Sudeste Asiático, e as potências ocidentais vendiam armamento sofisticado de contra-insurreição ao governo da Indonésia.

Durante anos, o estatuto de Timor Leste manteve-se em contencioso. Era a 27ª província da Indonésia? Ou era ainda um território sem governação própria e que devia ainda exercer o seu direito à autodeterminação? Entre Novembro de 1982 e Maio de 1998, os sucessivos Secretários-Gerais da ONU mantiveram conversações regulares sobre Timor Leste com os governos da Indonésia e de Portugal, mas sem progressos reais. Com excepção da Austrália, nenhum país importante do Ocidente reconheceria oficialmente a anexação indonésia de Julho de 1996.

Como a Guerra Fria terminara, a situação de Timor Leste começava a desbloquear-se. Os jornalistas estrangeiros conseguiam aceder mais ao território e mostravam provas gritantes da barbárie do ocupante. Em Novembro de 1991, fotógrafos ocidentais capturaram imagens do massacre das tropas indonésias no cemitério da capital de Timor Leste, Díli, atirando sobre 250 pessoas que assistiam a um funeral. Estas imagens, difundidas por todo o mundo, desmentiam as garantias dadas pelo governo de que o povo de Timor Leste aceitara a integração indonésia. O regime sofreu mais um golpe diplomático quando o Prémio Nobel da Paz, em 1996, é concedido ao Bispo da Igreja Católica de Timor Leste, Ximanes Belo, e a José Ramos Horta, porta-voz da resistência timorense no estrangeiro. Em Maio de

1998, quando o General Suharto foi forçado a demitir-se perante uma crise económica e um descontentamento político generalizado, o domínio da Indonésia sobre Timor Leste estava a enfraquecer.

O referendo de 1999 e suas consequências

O novo governo do Presidente B.J. Habibie apressou-se a resolver o problema de Timor Leste. Em Maio de 1999, a Indonésia e Portugal decidiram confiar ao Secretário-Geral das Nações Unidas a responsabilidade de conduzir uma “consulta popular” para determinar se a população local estava a favor de uma autonomia limitada ou da independência total. Em Junho de 1999, o Conselho de Segurança da ONU criou uma Missão Consultiva em Timor Leste (UNAMET) para fiscalizar o referendo e a transição ou para a autonomia ou para a independência total. Contudo, o governo indonésio insistia em manter a responsabilidade da segurança até ao escrutínio e durante o período de transição.

Apesar da situação tensa e da ambiciosa calendarização, a UNAMET conseguiu proceder ao registo de 451.792 potenciais eleitores numa população de mais de 800.000 timorenses. No dia 30 de Agosto, mais de 98% dos eleitores inscritos foram às urnas. Destes, 78,5% rejeitaram a proposta da autonomia e votaram a favor da independência. Logo que os resultados foram anunciados, a 4 de Setembro, as milícias integracionistas e as forças de segurança indonésias desencadearam uma série de acções, assassinando, violando, pilhando e queimando tudo à sua passagem.

Não é possível saber quantas pessoas morreram nessa altura, mas, no final de 1999, a polícia civil da ONU recebera participações de mais de 1.000 mortes extrajudiciais e o Relator Especial da Comissão das Nações Unidas dos Direitos Humanos, ainda em 1999, tomou conhecimento de mais de 100 corpos que foram desenterrados. As organizações locais não governamen-

tais, por seu lado, referiam números muito mais elevados.² As infra-estruturas do território encontravam-se destruídas. Perante a pressão diplomática da comunidade internacional, o governo indonésio autoriza a intervenção de uma força militar dirigida pela Austrália. No dia 20 de Setembro, foi destacada uma Força Internacional (INTERFET) para Timor Leste. No espaço de 32 dias, a INTERFET garantiu a segurança de todo o território e do enclave de Oecussi (Ambeno), em Timor Ocidental.

A 19 de Outubro, o órgão supremo constitucional da Indonésia, a Assembleia Popular Consultiva Indonésia, reconheceu formalmente a votação a favor da independência. No espaço de uma semana, o Conselho de Segurança da ONU criou a *UN Transitional Administration in East Timor* - UNTAET a fim de assumir a segurança e a fiscalização do território na transição para a independência.

Proteger os deslocados

A violência em Timor Leste nos dias que antecederam e que se seguiram ao referendo teve como consequência a deslocação de mais de 500.000 pessoas. Calcula-se que 250.000 se tenham deslocado dentro de Timor Leste e que cerca de 290.000 tenham fugido para Timor Ocidental.

Entre 4 de Setembro e meados de Outubro, quando se completou o destacamento da INTERFET, a maioria das pessoas deslocadas internamente escondeu-se nas montanhas ou nas zonas controladas pela resistência. As tropas da INTERFET ajudaram as organizações humanitárias a distribuir auxílio de emergência aos habitantes que permaneceram em Díli e, à medida que a INTERFET ia controlando mais território, eram distribuídos produtos de emergência nas localidades principais. Nas zonas inacessíveis, os produtos foram lançados por meios aéreos. Nos finais de Outubro, a maioria das pessoas deslocadas internamente já tinha regressado a suas casas. O ACNUR assumiu um papel de liderança

na prestação de assistência a longo prazo aos retornados.

A maior parte dos que fugiram para Timor Ocidental foram parar a campos construídos à pressa, nas proximidades da capital de Timor Ocidental, Kupang, ou da cidade fronteiriça de Atambua. Estes refugiados estavam à mercê dos grupos de milícias anti-independentistas que impediam o acesso aos campos das organizações internacionais. As condições nos campos eram precárias, faltando comida, água, higiene e cuidados médicos. Em Novembro de 1999, com a monção, ainda se agravam mais as terríveis condições de vida e aumentam as doenças e mortes causadas pela má qualidade da água.

O ACNUR organizou o repatriamento destes refugiados para Timor Leste. No entanto, os que queriam ser repatriados corriam riscos da parte das milícias anti-independentistas. Aqueles que eram suspeitos de apoiar a independência, eram despojados dos seus pertences e, por vezes, violados ou assassinados. A princípio, o pessoal do ACNUR tinha de se fazer acompanhar dentro dos campos de militares e polícias armados para retirar as pessoas que desejavam ser repatriadas. Por fim, o acesso aos campos foi melhorando, mas os problemas de segurança persistiam. Muitos dos familiares das milícias não queriam regressar; outros, que queriam regressar, não podiam fazê-lo devido à intimidação contínua efectuada pelas milícias.

Os primeiros voos de repatriamento voluntário foram organizados pelo ACNUR para o dia 8 de Outubro, mas a maioria das pessoas sentia-se demasiado intimidada pelas milícias para os aproveitar. A partir de 21 de Outubro, começou-se a fazer o transporte com barcos fretados pelo ACNUR, voltando para Timor Leste mais de 2.000 pessoas por semana. Esta operação será posteriormente reforçada com a assistência da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Assim, nos finais de 1999, mais de 130.000 pessoas tinham regressado voluntariamente, das quais, 85.000 ao

abrigo de programas organizados. Mas as milícias ainda se mantêm nos campos e desencorajam o regresso através de uma campanha sustentada acerca das condições de vida em Timor Leste e de alegadas atrocidades aí cometidas.

No final de 1999, mantinham-se nos campos em Timor Ocidental mais de 150.000 pessoas. Destas, calcula-se que 50.000 sejam antigos funcionários e membros recrutados localmente para a polícia e o exército indonésios e respectivos familiares. Muitos preferem ficar na Indonésia. Mas muitos antigos membros das milícias irão provavelmente tentar regressar a Timor Leste. Outros que ficaram são refugiados "mantidos reféns" e impedidos de regressar. Dadas as pressões exercidas sobre os refugiados nos campos, foi impossível até agora analisar de forma segura o comportamento da maior parte dos timorenses de leste que ainda estão em Timor Ocidental. Quanto aos que voltaram, alguns foram atacados e hostilizados pela sua presumível participação nas milícias pró-Indonésia. O ACNUR e outras organizações humanitárias continuam a incentivar os esforços de reintegração em Timor Leste, que são um elemento essencial do processo de reconstrução da sociedade.

Timor Leste e a região 1999

Mapa 9.5





Cerca de 65.000 refugiados albaneses do Kosovo bloqueados vários dias em “terra de ninguém” antes de serem autorizados pelos guardas de fronteira da antiga República Jugoslava da Macedônia a entrar no país. (ACNUR/H.J. DAVIES/1999)

destacada uma missão internacional de verificação liderada pela OSCE para fiscalização do cumprimento do acordo. Seguiu-se um período de acalmia temporária, mas com violações isoladas ao cessar-fogo e, pelos finais de 1998, este já não era respeitado. Em meados do mês de Janeiro de 1999, foram massacrados 45 kosovares albaneses pelas forças sérvias em Racak. Estes acontecimentos suscitaram novos esforços para pôr fim ao conflito que culminaram com as negociações de paz em Rambouillet, França, em Fevereiro de 1999.

Embora os combates e as deslocações prosseguissem durante as negociações de Rambouillet, os governos ocidentais estavam otimistas quanto às perspectivas de paz e solicitaram ao ACNUR para planear o regresso dos refugiados e das pessoas deslocadas. Mas as conversações de paz fracassaram a 19 de Março e, no dia 24 de Março, sem auto-

rização prévia do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a NATO iniciou uma operação de bombardeamentos aéreos contra a República Federal da Jugoslávia, incluindo ataques contra o Kosovo. Dado que a operação se justificava principalmente para fazer cessar as mortes e expulsões em curso ou potenciais dos kosovares albaneses pelas forças sérvias, era frequentemente referida como a “guerra humanitária” da NATO.³⁵ Contudo, a denominação não conseguia dissimular o facto dos ataques aéreos provocarem uma crise humanitária ainda maior, pelo menos a curto prazo.

O influxo na Albânia e na antiga República Jugoslava da Macedónia

Quando os ataques aéreos começaram, calculava-se que já houvesse 260.000 pessoas deslocadas no interior do Kosovo. Além disso, fora do Kosovo, havia cerca de 70.000 refugiados e deslocados kosovares albaneses na região e mais de 100.000 refugiados e requerentes de asilo na Europa Ocidental e noutros lugares.

A operação aérea do NATO espoletou uma escalada de violência no terreno. Prosseguiram os combates entre o UÇK e as forças jugoslavas enquanto o exército e a polícia jugoslavas, ajudados por forças paramilitares sérvias no local, levavam a cabo uma campanha brutal de “limpeza étnica” com deportações em massa para os países vizinhos.³⁶ Foram assassinados milhares de kosovares albaneses e cerca de 800.000 fugiram ou foram expulsos do Kosovo após o início dos bombardeamentos aéreos. Destes últimos, fugiram cerca de 426.000 para a Albânia, cerca de 228.000 para a antiga República Jugoslava da Macedónia e cerca de 45.000 para o Montenegro.³⁷ Além disso, no final da operação aérea de setenta e oito dias, havia numerosas pessoas deslocadas no interior do Kosovo.

Fazer face a uma crise de refugiados desta dimensão e num ambiente politicamente tão carregado constituiu um enorme desafio. Ao longo dos anos e meses precedentes, o ACNUR, em cooperação com outras agências das Nações Unidas e ONG, elaborara planos de contingência para um êxodo até 100.000 pessoas. Mas, ninguém podia prever as proporções e a rapidez que o êxodo por fim assumira. A capacidade de resposta dos países de acolhimento e das organizações humanitárias foi rapidamente ultrapassada. O ACNUR, em particular, foi fortemente criticado por certos doadores e ONG pela falta de preparação e pela sua forma de gerir a crise na fase inicial.³⁸

Na antiga República Jugoslava da Macedónia, as autoridades fecharam temporariamente a fronteira no início de Abril de 1999, negando a entrada de dezenas de milhar de kosovares albaneses, uma situação que fazia lembrar a reacção turca aos curdos iraquianos em 1991. Com efeito, confrontado com as tensões inerentes à sua própria minoria étnica albanesa, o governo da Macedónia temia o efeito desestabilizador sobre o país de um influxo desta dimensão. Visando reduzir o número de refugiados no seu território, o governo macedónio solicitou que se accionasse um sistema de repartição de encargos, com a evacuação ou a transferência de parte dos refugiados para países terceiros. A NATO necessitava do consentimento do governo Macedónia para continuar a operar a partir das bases macedónias, sendo um meio de pressão considerável sobre os governos dos Estados-membros da NATO.

Caixa 9.3

Justiça penal internacional

Durante os anos 90, e pela primeira vez desde os julgamentos de Nuremberga e de Tóquio no final dos anos 40, a comunidade internacional instaurou uma série de tribunais internacionais para aplicação da justiça aos responsáveis por violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Após a criação em 1993 e 1994, respectivamente, dos tribunais internacionais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, seguiu-se um acordo, no final da década, sobre a instauração de um Tribunal Penal Internacional.

Ao pôr termo a uma atitude cultural de impunidade, a justiça penal internacional pode contribuir para reduzir as flagrantes violações dos direitos humanos que, muitas vezes, dão origem a deslocamentos forçados. A justiça penal internacional pode também desempenhar um papel fundamental, possibilitando que os refugiados e as pessoas deslocadas regressem às suas terras, uma vez terminado o conflito. A justiça faz parte integrante do processo de reconciliação nacional, sem a qual a consolidação da paz é menos provável, persistindo o perigo do conflito recomeçar.

Tribunais internacionais

Desde a sua criação, em Maio de 1993, que o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia (TPIJ) tem actuado no sentido de garantir que os responsáveis por crimes de guerra e crimes contra a humanidade na ex-Jugoslávia não fiquem impunes. O trabalho do Tribunal inscreve-se no lento processo de reconciliação que constitui um pré-requisito para uma paz duradoura na região.

O TPIJ interpelou publicamente mais de 90 pessoas, mas o seu trabalho tem sido contrariado por alguns dos governos em causa. Quase um terço dos que foram publicamente acusados, nomeadamente o Presidente jugoslavo Slobodan Milosevic e o líder da Bósnia Radovan Karadzic continuam em liberdade. Quanto a outros casos, muitos dos processos encontram-se ainda em

fase de instrução. No final de 1999, oito pessoas tinham sido julgadas e consideradas culpadas de violações às leis ou costumes de guerra, de graves infracções às convenções de Genebra de 1949 sobre as leis da guerra ou de crimes contra a humanidade, tendo sido condenadas a penas que vão até 40 anos de prisão.

O Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (TPIR) foi criado em Novembro de 1994 para julgar os autores do genocídio de 1994. O exercício das suas funções tem-se revelado extremamente difícil. Em Novembro de 1999, o TPIR tinha apenas conduzido até ao seu termo quatro processos e examinado dois outros casos que se declararam culpados. Apenas cinco indivíduos foram condenados, variando as penas de 15 anos a prisão perpétua.

Mesmo com todas as falhas e problemas processuais, não deve ser subestimado o contributo fundamental do Tribunal para a justiça internacional e para o desenvolvimento de um corpo de direito penal internacional. Por exemplo, a condenação de um antigo presidente da câmara ruandês, em 1998, não pressupõe apenas uma aplicação inovadora da Convenção de 1948 sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, mas abriu também um precedente importante no que diz respeito à interpretação de actos de violência sexual e de violações num quadro de conflitos armados.

Porém, quando foram cometidos crimes semelhantes noutros países, a comunidade internacional não deu provas da mesma firmeza. No Camboja, por exemplo, mais de um milhão de pessoas foram mortas pelos Khmeres Vermelhos nos anos 70 e, só agora, surgem algumas perspectivas de acção jurídica contra os responsáveis. Mais recentemente, na Serra Leoa, foram cometidos crimes hediondos contra civis, nomeadamente mutilações deliberadas em bebés e crianças pequenas. No entanto, o acordo de paz de 1999, assinado neste país,

prevê uma amnistia geral para todos estes crimes. Certos Estados, procurando combater a impunidade sem recorrer à justiça penal, tomaram outras medidas, estabelecendo comissões de “verdade e reconciliação”. Em muitos outros países, que têm sofrido perdas enormes no seio da população civil ao longo de conflitos brutais e prolongados, não foi accionada a justiça penal nem quaisquer outras alternativas.

Rumo a um Tribunal Penal Internacional

Em Julho de 1998, estas preocupações gerais foram, em parte, satisfeitas com a conclusão de um longo processo de deliberações sobre a criação de um Tribunal Penal Internacional. Reconhece-se, assim, que uma instituição verdadeiramente universal, regulando a aplicação de uma justiça penal internacional, teria um efeito intimidador sobre os autores de tais crimes e contribuiria para a prevenção de situações geradoras de fluxos de refugiados.

Numa declaração interagências, emitida em Maio de 1999, o ACNUR e outras agências humanitárias encorajavam todos os Estados a assinar e a ratificar, o mais depressa possível, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, a fim de trazer perante a justiça os responsáveis por graves violações dos direitos humanos e do direito humanitário internacional. Estas organizações apelavam também aos Estados para assumirem as responsabilidades que lhes incumbem na protecção das populações civis, as quais se tornaram alvos intencionais num número crescente de conflitos.

No final de 1999, seis Estados tinham ratificado o Estatuto do Tribunal Penal. Para que este entre em vigor são necessárias sessenta ratificações. Entretanto, prosseguem discussões morosas em Nova Iorque para definir, detalhadamente, os crimes cobertos pelo Estatuto e as regras de procedimento do Tribunal.

A operação de ajuda de emergência revestiu-se de um carácter ainda mais politizado quando as forças militares da NATO participam na assistência aos refugiados. A comunicação social internacional continuava a difundir imagens dramáticas de refugiados desesperados afluindo à Albânia ou encurralados junto à fronteira com a Macedónia. Fora-se tornando cada vez mais evidente que a operação aérea, a curto prazo, em vez de diminuir, aumentara a violência contra os kosovares albaneses. Face a isto, a NATO dirige cada vez mais a sua atenção para a situação dos refugiados e, no dia 2 de Abril, o Secretário-Geral da NATO, Javier Solana, escreve à Alta Comissária Ogata oferecendo-se para apoiar o ACNUR na operação de ajuda humanitária. A Alta Comissária aceitou a oferta, enviando-lhe uma carta no dia seguinte na qual destacava as principais áreas em

Um helicóptero suíço transportando produtos da ajuda humanitária para o ACNUR em Kukes no norte da Albânia. Esta ajuda de emergência foi doada pelos Estados Unidos e canalizada através do Programa Alimentar Mundial. (ACNUR/U. MEISSNER/1999)



que os seus préstimos seriam necessários. Tratava-se de estabelecer uma ponte aérea para levar os produtos de assistência para a Albânia e para a Macedónia, de apoiar com transportes e apoio logístico para a instalação dos campos de refugiados.³⁹

Ao aceitar a oferta de assistência da NATO, o ACNUR contribuiu para que se tivesse encontrado uma solução urgente para os 65.000 kosovares albaneses encurralados junto à fronteira com a Macedónia. A construção imediata dos campos de refugiados seguida de um programa de evacuação para países terceiros era a condição *sine qua non* para que o governo da Macedónia autorizasse a entrada dos refugiados no seu território.

A participação da NATO na montagem dos campos de refugiados veio abrir um precedente. O ACNUR foi criticado por alguns observadores pela estreita colaboração com essa organização no terreno pois, sendo a NATO uma parte no conflito, o envolvimento das forças militares na instalação de acampamentos para os refugiados estava a pôr em causa a imparcialidade da operação humanitária. Mas, tal como acontecera no Norte do Iraque em 1991, os militares pareciam mais bem posicionados do que quaisquer outros intervenientes para fornecer apoio logístico e garantir a segurança necessária para controlar a crise humanitária.

Entre as condições acordadas com a Macedónia para que mantivesse a fronteira aberta constava ainda um “programa de evacuação humanitária”. Esta iniciativa foi lançada por insistência do governo da Macedónia, fortemente apoiado pelos Estados Unidos. Foi implementada pelo ACNUR, em cooperação com a Organização Internacional para as Migrações. Nos termos deste programa, os refugiados eram transferidos da Macedónia para países terceiros. O programa apresentava-se como uma nova variante de repartição de encargos, sendo entendido como uma solução unicamente de curto prazo. O estatuto jurídico e os direitos das pessoas evacuadas ao abrigo deste programa eram ambíguos, pelo que diversos países aplicaram os seus próprios padrões em domínios como o direito ao reagrupamento familiar. O ACNUR insistiu para que a evacuação fosse voluntária, respeitasse a unidade da família e desse prioridade às pessoas particularmente vulneráveis. Mas, identificar os refugiados mais necessitados, os países de destino mais apropriados, proceder ao seu registo e acompanhamento, deslocando-se eles com poucos ou nenhuns documentos, não foi tarefa fácil.

No final da situação de emergência, tinham beneficiado do programa quase 96.000 refugiados em 28 países de acolhimento. Foram sobretudo para a Alemanha (14.700), Estados Unidos (9.700) e Turquia (8.300), enquanto a França, a Noruega, a Itália, o Canadá e a Áustria receberam mais de 5.000 refugiados cada. Além disso, vários milhares de refugiados foram transferidos de autocarro da Macedónia para a Albânia.

Os governos doadores contribuíram generosamente para a operação de emergência na Albânia e na Macedónia. Na realidade, verificou-se uma enorme disparidade entre as verbas e recursos disponibilizados para esta operação e as contribuições anunciadas para dar resposta a novas crises de refugiados que se declaravam simultaneamente em África. A enorme publicidade dada à operação de emergência nos Balcãs pelos media internacionais mostra que são considerações políticas que ditam a forma como a assistência é prestada. Como observava um funcionário do ACNUR ali a trabalhar na altura: “Estar ali e ser visto a actuar directamente com os refugiados era quase uma

necessidade para muitos intervenientes. Quanto maior era a impressão de que os bombardeamentos não produziam quaisquer efeitos, salvo o de fazerem sair os refugiados, mais os governos se sentiam na obrigação de serem vistos a cuidar dos refugiados.”⁴⁰ Em vez de providenciarem uma assistência multilateral através de organizações como o ACNUR, os governos canalizaram fundos sem precedentes por intermédio das suas ONG nacionais ou directamente para os governos da Albânia e da Macedónia.

Para o ACNUR, isto complicava enormemente o seu desempenho como agência líder. Alguns acampamentos foram instalados e ocupados antes mesmo do ACNUR ter sido informado da sua existência. Os padrões da assistência bilateral eram extremamente variáveis e, para muitos intervenientes, a visibilidade parecia ser muitas vezes mais importante do que o impacto e a coordenação. A Alta Comissária Ogata apelou aos governos para não enfraquecerem a acção das organizações humanitárias internacionais, como o ACNUR, ultrapassando-as. Realçou também a importância da assistência multilateral como garante da imparcialidade, na medida em que essa assistência “visa as pessoas em si e não se baseia em interesses dos Estados”.⁴¹

Reconstruir o Kosovo

No dia 9 de Junho de 1999, a República Federal da Jugoslávia aceitou formalmente um plano de paz que exigia a retirada de todas as forças sérvias do Kosovo, o regresso livre e seguro de todos os refugiados e todas as pessoas deslocadas e o estabelecimento de uma missão das Nações Unidas, autorizada pela resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU. A 12 de Junho, começou a ser destacada para o Kosovo uma força liderada pela NATO (KFOR), incorporando tropas russas nas suas fileiras.

Os refugiados começaram a regressar imediatamente. No espaço de três semanas tinham regressado 500.000 pessoas e, em finais de 1999, já tinham regressado mais de 820.000 kosovares albaneses (inclusive pessoas que partiram antes de 24 de Março). Voltavam para uma sociedade desprovida de administração civil, de forças policiais ou de qualquer sistema legal ou judicial em funcionamento e onde ocorrera uma destruição maciça da propriedade. Os retornados deparavam-se também com o perigo das minas, armadilhas e material explosivo por detonar.

Perante dezenas de milhar de residências destruídas ou bastante danificadas, o ACNUR e outras organizações humanitárias estabeleceram imediatamente um programa de reabilitação em larga escala. Mas a assistência material aos kosovares albaneses que regressavam representava apenas um dos muitos desafios inerentes à construção da paz no Kosovo. A sociedade no seu todo estava seriamente traumatizada pela guerra e pelos acontecimentos passados, e a situação de segurança no Kosovo era muito instável. As verbas injectadas na operação aérea da NATO foram enormes se comparadas com o investimento no após-guerra, tanto no plano político como económico.

A Missão das Nações Unidas para a Administração Provisória do Kosovo (UNMIK) foi incumbida pelo Conselho de Segurança da ONU de assegurar provisoriamente a administração civil. Ou seja, foi investida de responsabilidade pública em todos os domínios, do bem-estar social à habitação, passando pela manutenção da lei e da

ordem. Às carências do passado somavam-se os danos causados pela guerra, e a requererem reabilitação premente, em todos os sectores-chave: electricidade e água, saúde e educação, fábricas e pequenas empresas, agricultura e comunicações.

Porém, além da imensa tarefa de reconstrução, o maior desafio enfrentado pela KFOR e pela missão da ONU revelar-se-ia a protecção dos sérvios, dos ciganos e de outras minorias que permaneceram no Kosovo. Como os refugiados e as pessoas deslocadas afluíam de novo, os kosovares albaneses atacavam e intimidavam os sérvios e outros grupos minoritários suspeitos de terem participado ou colaborado nas atrocidades cometidas. No espaço de três meses, abandonaram o Kosovo 200.000 sérvios e outros grupos minoritários num contexto que será apelidado como o “reverso da limpeza étnica”. Apesar da ênfase dada pelos governos da NATO à necessidade de preservar o carácter multi-étnico no Kosovo, bem como dos compromissos assumidos pelos dirigentes kosovares albaneses nesse sentido, o Kosovo foi-se tornando uma província profundamente dividida entre zonas dos kosovares albaneses e bolsas de território ainda habitadas por sérvios e ciganos. Desde Junho de 1999 que o ACNUR e outras organizações humanitárias têm levado a cabo uma série de actividades, em cooperação com a KFOR e a UNMIK, visando proteger e dar assistência aos sérvios e a outras minorias no Kosovo.

Entretanto, a fuga dos sérvios do Kosovo para outras regiões da República Federal da Jugoslávia pesa bastante num país que já sofre os prolongados efeitos das sanções internacionais e dos bombardeamentos aéreos. Mesmo antes deste último influxo, a República Federal da Jugoslávia já acolhia mais de 500.000 refugiados da Croácia e da Bósnia-Herzegovina, sendo portanto o país na região a acolher maior número de refugiados.

Limites da acção humanitária em tempos de guerra

Na última década do século XX, as organizações humanitárias a operar em países em guerra salvaram milhares de vidas humanas e fizeram muito para atenuar o sofrimento das vítimas. Não obstante, uma das grandes lições a reter desta década é que, em situações de conflito, a acção humanitária pode ser facilmente manipulada pelas partes beligerantes, podendo ter um efeito inesperado e reforçar as posições de autoridades atentatórias dos direitos humanos. Mais ainda, a ajuda humanitária fornecida pelas organizações humanitárias pode alimentar as economias de guerra e contribuir para sustentar e prolongar o conflito.

Também na última década se aprenderam importantes lições no que se refere ao uso das forças militares para proteger a população civil vítima da guerra. Num relatório, extremamente crítico, sobre a queda de Srebrenica, apresentado em Novembro de 1999 à Assembleia Geral da ONU, o Secretário-Geral, Kofi Annan, resumiu assim a mais importante:

A principal lição de Srebrenica é que toda a tentativa deliberada e sistemática de aterrorizar, expulsar ou assassinar um povo inteiro tem de ser objecto de uma reacção decisiva com todos os meios necessários e com a vontade política de aplicar essas medidas até

à sua conclusão lógica. Nos Balcãs, durante esta mesma década, foi preciso aprender esta lição não uma, mas duas vezes. Em ambos os casos, na Bósnia e no Kosovo, a comunidade internacional tentou negociar um acordo com um regime sem escrúpulos e assassino. Nestes dois casos, foi necessário recorrer ao uso da força para pôr termo a um programa planificado e sistemático de eliminação e expulsão de civis.⁴²

Também no decurso dos anos 90, as organizações humanitárias, como o ACNUR, foram deixadas sozinhas face a problemas de natureza essencialmente política. E em cada caso, os limites da acção humanitária evidenciaram-se claramente. Como sublinhara a Alta Comissária Ogata com grande insistência ao longo de toda a década, as operações de ajuda de emergência não devem ser um substituto de uma acção política firme e atempada para resolver as causas que estão na raiz do conflito.⁴³

- tinente dos vários países da CEI, encontram-se compilados em V. Mukomel e E. Pain (eds.), *Bezhtensy Ilynuzhdennye pereseleni v gosudarstvakh SNG* [Refugiados e Migrantes Forçados nos Estados da CEI], Centro de Pesquisa Etnopolítica e Regional, Moscovo, 1995. Ver também, R. Plender, *Basic Documents on International Migration Law*, 2ª ed.; Kluwer Law International, Haia, 1997, pág. 882.
- 21 Doc. ONU. GA/RES/48/113, 20 de Dezembro de 1994.
 - 22 Carta de A. Kozyrev, Ministro dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, para a Alta Comissária Ogata, Fevereiro de 1994.
 - 23 Doc. ONU. GA/RES/49/173, 23 de Dezembro de 1993.
 - 24 "Summary of the First Meeting of Experts, Genebra, 18-19 May 1995" em ACNUR CIS Conference on Refugees and Migrants, pág. 51-58.
 - 25 Ver C. Messina, "Refugee Definitions in the Countries of the Commonwealth of Independent States", em F. Nicholson e P. Twomey (eds), *Refugee Rights and Realities; Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pág. 136-150.
 - 26 ACNUR, OIM, OSCE, "report of the Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons, other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighbouring States", Genebra, 30-31 de Maio de 1996.
 - 27 "Document of the Hague Meeting on the Issues Relating to the Meskhetian Turks," em ACNUR, Bureau para a Europa, "Report on the Consultation on the Meskhetian Turk Issue, The Hague 7-10 September 1998", Novembro de 1998.
 - 28 L. Funch Hansen e H. Krag, "On the Situation in the Prigorodny District", relatório de consultores pedido pelo Bureau do ACNUR para a Europa, Genebra, Outubro 1997 – Abril 1998.
- Caixa 8.2**
- 1 Alta Comissária S. Ogata, comunicação na Conferência Mundial Partnership in Action, Junho de 1994.
 - 2 J. Bennet e S. Gibbs, *NGO Funding Strategies*, International NGO Training and Research Centre (INTRAC)/ICVA, Oxford, 1996.
 - 3 P. Ryder, *Funding Trends and Implications: Donors, NGOs and Emergencies*, INTRAC, Oxford, 1996, pág. 7.
- Caixa 8.3**
- 1 Memorando de F. Preziosi, Encarregado de Missão do ACNUR em Bukavu, Kivu, para o Alto Comissário "Situation in Central Kivu", 1 de Julho de 1964, 15/81 KIVU, F/HCR 11.1.
 - 2 M. Rose, "Field Coordination of UN Humanitarian Assistance, Bosnia, 1994", em J. Whitman e D. Pocock (eds), *After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*, Macmillan, Basingstoke, pág. 158.
 - 3 M. Cutts, "Prime Targets", *The World Today*, Agosto – Setembro 1998, pág. 220-221.
- Capítulo 9**
- 1 E. Morris: "The Limits of Mercy: Ethnopolitical Conflict and Humanitarian Action", Centro de Estudos Internacionais, Instituto da Tecnologia de Massachusetts, 1995, pág. 54.
 - 2 *New York Times*, 17 de Abril de 1991.
 - 3 N. Morris, A. Witschi-Cestari, "Meetings at US European Command", relatório de missão, Estugarda, 3 de Maio de 1991.
 - 4 A. Roberts, *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum*, Adelphi Paper 305, Instituto Internacional de Estudos Estratégicos/ Oxford University Press, Dezembro de 1996, pág. 41.
 - 5 C. Faubert, "Repatriation in Situations of Armed Conflicts – The Case of Northern Iraq", ACNUR, 20 de Fevereiro de 1992.
 - 6 Memorando da Alta Comissária S. Ogata para o pessoal, 6 de Maio de 1991.
 - 7 Carta da Alta Comissária S. Ogata dirigida ao Secretário-Geral J. Pérez Cuellar, 17 de Maio de 1991.
 - 8 D. McDowall, *The Kurds: A Nation Denied*, Minority Rights Publications, Londres, 1992.
 - 9 D. Keen, *The Kurds in Iraq: How Safe is Their Haven Now?*, Save the Children, Londres 1993.
 - 10 Ver na generalidade, N. Malcolm, *Bosnia: A Short History*, 2ª ed., Papermac, Londres, 1996; L. Silber e A. Little, *The Death of Yugoslavia*, Penguin Group e BBC Worldwide Ltd., Londres, 1995; M. Glenny, *The Balkans 1804—1999: Nationalism, War and the Great Powers*, Granta Publications, Londres, 1999.
 - 11 A maioria dos que não se identificavam a si próprios como croatas, muçulmanos ou sérvios, identificavam-se como jugoslavos.
 - 12 Carta da Alta Comissária Sadako Ogata dirigida ao Secretário-Geral Pérez de Cuellar, 14 de Novembro de 1991.
 - 13 Secretário-Geral, "Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 721 (1991)", 11 de Dezembro de 1991, Documento ONU S/23280.
 - 14 S. Ogata, "UNHCR in the Balkans: Humanitarian Action in the Midst of War", in W. Biermann e M. Vadset (eds), *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, Ashgate, Aldershot, UK, 1998, pág. 186; L. Minear e al., *Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The UN's Role 1991 - 1993*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies and Refugee Policy Group, Occasional Paper No. 18, Universidade de Brown, Providence, RI, 1994.
 - 15 Entrevista com F. Fouinat, Coordenador, Task Force do ACNUR para a ex-Jugoslávia, Outubro de 1993, citado em Minear et al., *Humanitarian Action in the Former Yugoslavia*, pág. 7; Ver também S.A. Cunliffe e M. Pugh, "The Politicization of UNHCR in the Former Yugoslavia", *Journal of Refugee Studies*, vol. 10, n.º 2, 1997, pág. 134.
 - 16 Resoluções chave do Conselho de Segurança da ONU incluindo as resoluções 758 (8 de Junho de 1992), 770 (13 de Agosto de 1992) e 776 (14 de Setembro de 1992).
 - 17 Alta Comissária Ogata, "Refugees: A Humanitarian Strategy", comunicação no Instituto Real de Relações Internacionais, Bruxelas, 25 de Novembro de 1991.
 - 18 Entrevista com J.M. Mendiluce, Abril 1993. Ver também, Silber e Little, *The Death of Yugoslavia*, pág. 296-7.
 - 19 Relatório do ACNUR sobre a situação em Srebrenica, 19 de Fevereiro de 1993, "BH West", Arquivo do Funcionário Superior dos Assuntos Externos, F/HCR 31/1.
 - 20 Carta da Alta Comissária Sadako Ogata dirigida ao Secretário-Geral Boutros Boutros-Gali, 2 de Abril de 1993, Doc. ONU S/25519.

- 21 ONU, "The Fall of Srebrenica, Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/55", Doc. ONU A/54/549, 15 de Novembro de 1999, (daqui em diante "Relatório ONU sobre Srebrenica") § 499.
- 22 W. Van Hovell, "New Concepts of Protection in Conflict: "Safe Keeping" Interventions in Iraq, Bosnia and Rwanda", documento de pesquisa interna do ACNUR, Julho de 1995. Ver também, K. Landgren, "Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area", *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, n° 3, pág. 436-58.
- 23 Relatório ONU sobre Srebrenica, § 502.
- 24 Relatório ONU sobre Srebrenica, § 9. Ver também D. Rohde, *Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica, Europe's Worst Massacre since World War II*, Farra, Straus, Giroux, 1998.
- 25 Relatório ONU sobre Srebrenica, § 3.
- 26 Secretário-Geral da ONU, "Further Report Pursuant to Security Council Resolution 749 (1992)", Doc. ONU S/23900, 12 de Maio de 1992.
- 27 M. Cutts, "The Humanitarian Operation in Bosnia, 1992-1995: Dilemmas of Negotiation Humanitarian Access", Documento de Trabalho do ACNUR n° 8, Genebra, Maio de 1999.
- 28 C. Thornberry, "Peacekeepers, Humanitarian Aid and Civil Conflicts", em J. Whitman e D. Pocock (eds), *After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*, Macmillan, Basingstoke, 1996, pág. 226-44.
- 29 Acordo de Paz de Dayton, Anexo VII, Artigo I.2.
- 30 Alta Comissária Ogata, "Paz, Segurança e Acção Humanitária" Palestra proferida no Instituto Internacional para Estudos Estratégicos em memória de Alastair Buchan, Londres, 3 de Abril de 1997, incluída na publicação conjunta da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e ACNUR – Lisboa "O Novo Regime Jurídico em Portugal", 31 de Agosto de 1997, também disponível na internet www.cidadevirtual.pt/acnur.
- 31 J. Sharp, "Dayton Report Card, *International Security*, vol. 22, n° 3, pág. 101-37.
- 32 Alta Comissária Ogata, comunicação para o Conselho de Implementação da Paz, Madrid, 15 de Dezembro de 1998.
- 33 Para uma descrição do processo de regresso entre 1996 e 1999, ver também os seguintes relatórios do International Crisis Group, "Going Nowhere Fast: Refugees and Displaced Persons in Bosnia and Herzegovina", 1 de Maio de 1997, "Minority Returns or Mass Relocation", 14 de Maio de 1998 e "Preventing Minority Return in Bosnia and Herzegovina: The Anatomy of Hate and Fear", 2 de Agosto de 1999.
- 34 International Crisis Group, "Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready?", Relatório Balcãs n° 95, 30 de Maio de 2000.
- 35 A. Roberts, "NATO's Humanitarian War", *Survival*, vol. 41, n° 3, 1999.
- 36 Gabinete das Instituições Democráticas e Direitos Humanos da OSCE, *Kosovo/Kosova, As Seen As Told: an Analysis of the Human Rights Findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, October 1998 to June of 1999*, vol. 1, OSCE/ODIHR, Varsóvia, Novembro de 1999.
- 37 Estes números referem-se aos que fugiram entre 24 de Março, quando começou a campanha aérea da NATO, e 12 de Junho de 1999.
- 38 A. Suhrke et. al. *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Preparedness and Emergency Response*, Geneva, Fevereiro de 2000, disponível em <http://www.unhcr.ch>.
- 39 Correspondência entre a Alta Comissária Ogata e o Secretário-Geral da NATO, 2 e 3 de Abril de 1999.
- 40 Entrevista em Dezembro de 1999 com I. Khan, ex-Coordenador do ACNUR da Situação de Emergência na Macedónia.
- 41 Alta Comissária Ogata, Observações introdutórias, Colóquio sobre a Globalização das Crises de Refugiados – Um Desafio para o Século XXI, Bruxelas, 20 de Maio de 1999.
- 42 Relatório ONU sobre Srebrenica, § 502.
- 43 Ver, por exemplo, Alta Comissária Ogata, "Half a Century on the Humanitarian Frontlines", comunicação, Instituto de Altos Estudos Internacionais, Genebra, 25 de Novembro de 1999.

Caixa 9.1

- 1 Secretário-Geral, "Renewing the United Nations: A Programme for Reform", 14 de Julho de 1997, Doc. ONU A/51/950.
- 2 R. Cohen e F.M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution, Washington DC, 1998.
- 3 ACNUR, "Internally Displaced Persons: The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees", 6 de Março de 2000.

Caixa 9.2

- 1 G. Defert, *Timor-est – Le génocide oublié: Droit d'un peuple et raisons d'état*, Editions Harmattan, Paris, 1992, pág. 147-51, fig. 5.
- 2 Assembleia Geral, "Situation of Human Rights in East Timor", Nota redigida pelo Secretário-Geral, Doc. ONU A/54/660, 10 de Dezembro de 1999, § 37.

Capítulo 10

- 1 Nações Unidas, 'Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda', Nova Iorque, 15 de Dezembro de 1999, disponível em http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991215.un_1994_rwanda_report.htm.
- 2 Ver na generalidade, G. Prunier, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, Hurst and Co., Londres, 1995; G. Prunier, 'The Geopolitical Situation in the Great Lakes Area in Light of the Kivu Crisis', *Refugee Survey Quarterly*, vol. 16, n° 1, 1997, pág. 1-25; African Rights, *Rwanda: Death, Despair, Defiance*, African Rights, Londres, 1994; Human Rights Watch Africa, *Leave None to Tell the Story*, Human Rights Watch, Nova Iorque, 1999; P. Gourevitch, *We Wish To Inform You That Tomorrow We Will Be Killed With Our Families*, Picador, Nova Iorque, 1999.
- 3 ACNUR, Unidade Especial para o Ruanda e Burundi, reunião informativa, Genebra, 16 de Novembro de 1994.
- 4 Carta da Alta Comissária S. Ogata para o Secretário-Geral da ONU B. Boutros-Ghali, 18 de Julho de 1994, Arquivo particular da Alta Comissária.
- 5 Avaliação Conjunta da Assistência de Emergência ao Ruanda, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience, Study 3: Humanitarian Aid and Effects*, Copenhaga, Março de 1996, pág. 68-86.
- 6 Carta da Alta Comissária S. Ogata para o Secretário-Geral da ONU Boutros-Ghali, 30 de Agosto de 1994, Arquivo particular da Alta Comissária.