

11 Uma nova dinâmica das deslocações

A dinâmica das deslocações tem mudado muito ao longo do meio século de existência do ACNUR. O mesmo aconteceu em relação à resposta internacional face ao problema da deslocação forçada. Os primeiros anos do ACNUR foram vividos no clima de tensão da Guerra Fria, centrando a sua actuação nos refugiados europeus. Depois, a Organização desempenhou um papel-chave durante o processo de descolonização, em grande parte devido à vaga de solidariedade internacional para com os refugiados gerados pelas guerras de libertação nacional. Nos anos 70 e 80, as superpotências, que evitavam qualquer confrontação político-militar directa, exprimiam a sua hostilidade mútua através de guerras por procuração, altamente destruidoras, que provocaram milhões de refugiados. As operações do ACNUR aumentaram drasticamente, em termos de âmbito de acção e de escala, ao procurar atender as necessidades de muitos desses refugiados, alguns dos quais viram prolongar-se o seu exílio por várias dezenas de anos.

No início dos anos 90, com o fim da bipolarização política, o universo em que o ACNUR operava, alterou-se profundamente. As guerras por procuração terminavam, embora algumas delas subsistissem por conta própria, sem o patrocínio das superpotências. A intervenção externa tornou-se menos arriscada, dado já não haver a ameaça de retaliação por parte da superpotência patrocinadora. Em muitos casos, as motivações ideológicas dos conflitos diminuía, sendo substituídas muitas vezes por aspectos ligados à identidade religiosa, étnica, nacional, racial, clânica, linguística ou geográfica. Muitos destes conflitos eram sustentados pelos interesses económicos de uma ou de várias partes em confronto.

Estes conflitos desenrolaram-se geralmente no interior das fronteiras nacionais, mas, em muitos casos, complicaram-se pelo envolvimento de pessoas da mesma origem étnica ou religiosa que viviam noutros países, inclusive refugiados e diásporas politicamente activas. Dado que estes conflitos já não estavam associados a uma luta de influência geopolítica, muitas das vítimas da violência e da perseguição, que tinham sido forçadas a abandonar as suas terras, foram marginalizadas pelas grandes potências que já não tinham interesses nacionais vitais a defender. Na resposta a estas crises, o papel e as responsabilidades do ACNUR evoluíram consideravelmente ao longo dos anos 90 e continuarão a evoluir, sem dúvida, sempre que a Organização procurar dar resposta aos desafios do século XXI.

O repto da globalização

Às consequências políticas profundas do fim da Guerra Fria, soma-se o impacto de uma outra transformação surgida no século XX e que continuará a desenvolver-se no novo século. Este complexo conjunto de inovações tecnológicas, institucionais, organiza-

cionais, culturais e sociais inscreve-se sob a rubrica da “globalização”. No plano económico, a globalização traduz-se num grande aumento na rapidez das transacções e numa diminuição dos custos - em particular, as que envolvem dinheiro e informação - com uma escalada no volume e no valor de toda a espécie de trocas. No plano cultural e social, faz-se acompanhar de uma explosão da comunicação, barata e instantânea, e de uma convergência de valores e de expectativas das pessoas no mundo inteiro. Entre os produtos da globalização, podem citar-se a propagação das aspirações democráticas e as animações de Walt Disney.

O processo de globalização desafia o carácter sagrado das fronteiras nacionais e isto tem implicações na protecção dos refugiados. Com efeito, o dispositivo actual de protecção dos refugiados foi concebido por, e para, um sistema centrado no poder do Estado. Nos termos da Convenção de 1951, um refugiado é uma pessoa que não pode beneficiar da protecção do seu próprio país e que atravessou uma fronteira internacional marcando os limites da soberania territorial desse país. Forçosamente, há que questionar hoje a pertinência de noções como soberania e fronteiras nacionais, num momento em que os Estados perdem boa parte da sua capacidade de controlar o que atravessa as suas fronteiras ou mesmo do que se passa no seu interior.

Bens e capitais nunca circularam tão facilmente e homens de negócios, turistas e estudantes movimentam-se constantemente através de fronteiras cada vez mais invisíveis. A contrastar, os governos continuam determinados em controlar o movimento de pessoas não desejadas e tomam medidas austeras para impedir entradas não autorizadas no seu território, impossibilitando muitas vezes as pessoas com necessidade de protecção de alcançarem um país onde possam encontrar segurança.

A globalização tem muitas outras consequências, tanto positivas como negativas. Embora afectando todos os cantos do mundo, o seu impacto tem sido extremamente desigual. As mutações rápidas, associadas à expansão da economia de mercado global, têm aumentado o abismo entre os Estados mais ricos e os Estados mais pobres. E isso tem implicações nos movimentos migratórios a nível mundial, e tem também levado a uma maior marginalização de certos grupos nos países industrializados, a uma ascensão dos sentimentos anti-imigrante e a uma hostilidade crescente em relação aos requerentes de asilo.

Entre as organizações que melhor se aproveitaram da globalização e das suas potencialidades contam-se os sindicatos do crime organizado. O anonimato das transacções financeiras electrónicas, a falta de regulamentação e a vertiginosa subida do volume de transacções e viagens facilitam a actividade criminosa transnacional. As suas receitas, sejam do tráfico de cocaína nas Américas ou de diamantes na África Ocidental, servem para financiar os conflitos que geram milhões de refugiados e de pessoas deslocadas internamente. Estas redes sofisticadas aproveitam-se também do tráfico humano e da imigração clandestina, tendo criado uma nova “indústria de serviços”, à escala mundial, especializada em fazer “passar” pessoas para países onde não estão autorizadas a entrar. Um relatório patrocinado pelo ACNUR, publicado em Julho de 2000, mostra que as medidas tomadas contra a imigração clandestina na Europa - critérios restritivos na concessão de vistos, sanções contra as transportadoras, tratados de readmissão, etc. - lançam os refugiados, dispostos a tudo para fugirem, nas mãos destes passadores.¹

O carácter evolutivo destes conflitos

Quando o ACNUR foi fundado em 1950, os seus esforços estavam centrados essencialmente nos refugiados europeus que fugiam da perseguição, efectiva ou receada, movida por regimes totalitários - pessoas deslocadas pelo fascismo ou que tentavam escapar ao estalinismo. A repressão política e as graves violações dos direitos humanos são ainda, nos dias de hoje, elementos significativos das deslocções. Mas, para a maioria dos refugiados de agora, são os conflitos armados - envolvendo perseguição e outros atentados aos direitos humanos contra os civis - que constituem a principal fonte de ameaças. A maioria dos conflitos armados do período pós-Guerra Fria tem-se revelado particularmente perigosa para os civis, conforme mostra a magnitude das deslocções e o elevado nível de mortes entre os civis quando comparado ao dos militares - superior a 9 contra 1, em determinados casos.

Os efeitos devastadores dos conflitos armados dos últimos anos contra a população civil têm suscitado grande discussão sobre a evolução da natureza de tais conflitos no pós-Guerra Fria. De facto, matar as populações civis não é em si um fenómeno novo, como testemunha a longa história da humanidade. Por exemplo, a Guerra dos Trinta Anos, na Europa, que terminou em 1648 com o Tratado de Westfália - na origem do Estado-Nação moderno - foi uma das mais brutais para os civis e uma das mais destrutivas em bens materiais e estruturas sociais que a Europa conheceu. De acordo com a descrição de Norman Davies, quando a guerra terminou "a Alemanha era uma desolação. A sua população caiu de 21 para cerca de 13 milhões de habitantes, tendo sido dizimada entre um terço a metade da sua população. De cidades inteiras, como Magdeburgo, só restaram ruínas, tendo ficado desertas regiões inteiras, desprovidas de habitantes, de gado, de meios de subsistência e com um comércio moribundo. As pilhagens, a fome, as doenças e a ruptura das estruturas sociais causaram grandes estragos..."². Variantes deste mesmo cenário foram-se desenrolando em numerosos lugares do mundo, ao longo dos séculos.

O que distinguiu os anos 90 das décadas anteriores foi o enfraquecimento do poder central em países anteriormente escorados pelas superpotências e a consequente proliferação de conflitos ligados à identidade, muitos envolvendo sociedades inteiras. A fácil disponibilidade de armamento ligeiro, potente e sofisticado, tornaram os conflitos, mesmo de intensidade relativamente fraca, extremamente destrutivos. Os revoltosos financiam agora muitas das suas acções graças à exploração dos recursos naturais dos territórios sob o seu controlo, frequentemente com a cumplicidade de organizações criminosas internacionais. O potencial deste comércio lucrativo, fora da lei e global, chega a eclipsar muitas vezes as origens políticas e ideológicas dos conflitos. Os lucros gerados pelas economias de guerra tornaram-se assim a principal força perpetuadora dos conflitos, sendo esta extremamente difícil de combater.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial que se têm realizado progressos notáveis em matéria de leis da guerra. As quatro Convenções de Genebra de 1949, que constituem a base do direito humanitário internacional, foram ratificadas pela quase totalidade dos Estados do mundo, ilustrando bem a importância atribuída a este corpo jurídico. Além disso, 150 Estados ratificaram um ou ambos os Protocolos Adicionais de

As principais populações de refugiados no mundo, 1999

Mapa 11.1

Alemanha

O governo alemão calcula em cerca de um milhão o número de refugiados que acolhe - a maior população de refugiados na Europa Ocidental. Contudo, nem todos possuem o estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de 1951. A maior parte dos que chegaram ao longo dos últimos dez anos são provenientes da ex-Jugoslávia, da Turquia, do Iraque e do Irão.

Argélia

A Argélia acolhe cerca de 165.000 refugiados do Saara Ocidental, segundo estimativa do governo argelino. Vivem em campos de refugiados na região de Tindouf, no sudoeste da Argélia.

Arménia e Azerbeijão

Em consequência do conflito entre a Arménia e o Azerbeijão no início dos anos 90, existem perto de 300.000 refugiados azeris na Arménia e cerca de 190.000 refugiados arménios no Azerbeijão. A Arménia acolhe mais refugiados *per capita* do que qualquer outro país no mundo.

China

Existem mais de 290.000 refugiados reconhecidos na China, praticamente todos vietnamitas. A maior parte é de origem chinesa e estão na China desde 1979.

Etiópia

A Etiópia abriga cerca de 260.000 refugiados, dos quais mais de 180.000 são somalis, cerca de 70.000 sudaneses e à volta de 5.000 quenianos.

Guiné e Costa do Marfim

Embora seja um dos países mais pobres de África, a Guiné continua a acolher cerca de 370.000 refugiados da Serra Leoa e cerca de 130.000 da Libéria. Por seu lado, a Costa do Marfim alberga cerca de 136.000 refugiados liberianos.

Índia

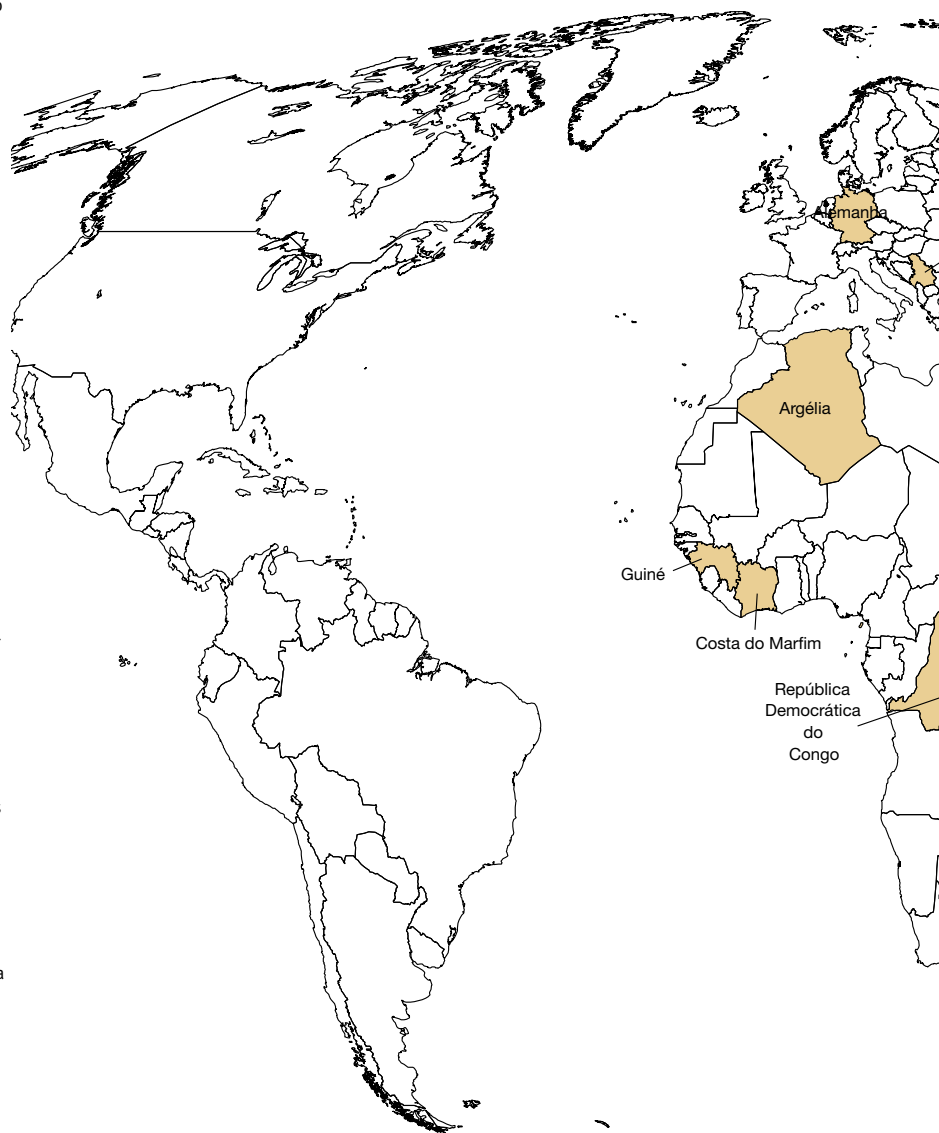
A Índia acolhe uma população de refugiados importante e diversificada, nomeadamente cerca de 100.000 tibetanos, 66.000 do Sri Lanka, 15.000 butaneses e 14.000 afegãos. Tal como outros países da região, a Índia não é parte da Convenção de 1951 nem do Protocolo de 1967 e não autoriza o acesso do ACNUR a todos os refugiados que se encontram no seu território.

Indonésia

Após a erupção da violência, quando da votação para a independência de Timor Leste em 1999, cerca de 280.000 pessoas fugiram para Timor Ocidental, na Indonésia. Apesar de muitos terem sido logo repatriados, em Dezembro de 1999, permaneciam ainda na Indonésia cerca de 163.000 refugiados.

Irão e Paquistão

O Irão e o Paquistão são os países que acolhem a maior população de refugiados sob a competência do ACNUR - os afegãos. De um pico de 6,2 milhões em 1990, os refugiados afegãos são agora cerca de 2,5 milhões, dos quais 1,3 milhões encontram-se no Irão e 1,2 milhões no Paquistão. O Irão abriga também mais de 500.000 refugiados iraquianos, perfazendo assim um total superior a 1,8 milhões, ou seja o país com a maior população de refugiados no mundo.



Nota:

Esta selecção de países, sendo representativa, não é exaustiva.

Os limites e fronteiras neste mapa são os utilizados pela Secção de Cartografia da ONU, Nova Iorque.

Nepal

Mais de 100.000 butaneses vivem no Nepal. Muitos vivem lá há mais de dez anos. O Nepal acolhe também cerca de 20.000 tibetanos.

Os Palestínianos

Os palestínianos constituem a maior população refugiada no mundo e, ao longo dos últimos cinquenta anos, têm-se espalhado pelo mundo inteiro. Cerca de 3,6 milhões estão concentrados na Jordânia, Síria, Líbano, Faixa de Gaza e Cisjordânia.

O Organismo de Obras Públicas e Socorro das Nações Unidas (UNRWA) tem por missão apoiar estes refugiados.

Quênia e Uganda

O Quênia acolhe cerca de 224.000 refugiados. Os grupos em maior número são os somalis (cerca de 140.000) e os sudaneses (cerca de 64.000). O Uganda abriga perto de 220.000 refugiados, nomeadamente cerca de 200.000 sudaneses.

República Democrática do Congo

Para além do facto de ter gerado cerca de 250.000 refugiados, a República Democrática do Congo alberga cerca de 285.000 refugiados oriundos dos países vizinhos, entre outros: cerca de 150.000 angolanos, 68.000 sudaneses, 33.000 ruandeses, 19.000 burundeses e 12.000 refugiados da República do Congo.

República Federal da Jugoslávia

A República Federal da Jugoslávia acolhe cerca de 500.000 refugiados, sendo na região o país com a maior população de refugiados. Esta população compreende cerca de 300.000 refugiados croatas e cerca de 200.000 refugiados da Bósnia-Herzegovina.

República Unida da Tanzânia

Com um total de mais de 620.000 refugiados, a Tanzânia abriga a maior população de refugiados em África. Nela incluem-se cerca de 500.000 burundeses, perto de 100.000 refugiados da República Democrática do Congo e cerca de 20.000 ruandeses.

Sudão

O Sudão abriga mais de 390.000 refugiados, dos quais mais de 340.000 são eritreus e cerca de 35.000 são etíopes. A maior parte dos refugiados eritreus chegou no Sudão antes da Eritreia adquirir a independência em 1993. O próprio Sudão gerou cerca de 475.000 refugiados ao longo de uma prolongada guerra civil, encontrando-se a maior parte deles no Uganda, na Etiópia, na República Democrática do Congo e no Quênia.

Tailândia

A Tailândia acolhe cerca de 100.000 refugiados do Myanmar. Embora a Tailândia não os considere oficialmente como refugiados, autoriza o ACNUR e outras organizações humanitárias a prestar-lhes assistência.

Zâmbia

A Zâmbia acolhe mais de 160.000 refugiados angolanos e 36.000 refugiados da República Democrática do Congo.



1977 às Convenções de Genebra. Mesmo assim, as guerras em que exércitos disciplinados e bem equipados se confrontam, mas tentam poupar as populações e os bens civis, permitindo que se cuidem dos doentes e dos feridos, aparecem hoje mais como excepção do que como regra.

No período pós-Guerra Fria, as guerras civis e os conflitos intercomunitários caracterizam-se pelo facto das populações civis serem tomadas deliberadamente como alvos, em larga escala. A violência destas guerras assume frequentemente contornos mais perversos em relação a grupos específicos. As mulheres são sistematicamente violadas e os homens jovens assassinados em massa ou obrigados a incorporar as forças armadas. As crianças-soldados são também um traço comum destes conflitos. As campanhas de terror através de manifestas atrocidades repetem-se em muitas guerras, sendo as amputações sistemáticas praticadas na Serra Leoa pelas forças da Frente Revolucionária Unida um dos exemplos mais recentes. As organizações humanitárias, como o ACNUR, pouca influência exercem sobre os autores dessas atrocidades. Negociar com eles é, no mínimo, desagradável e coloca dilemas éticos reais. Os Estados não querem muitas vezes intervir militarmente, deixando as organizações humanitárias a operar por conta própria, num vazio desesperante.

A complexidade crescente dos movimentos de população

As pessoas que fogem dos seus países por recearem a perseguição vêm engrossar o grosso caudal de migrantes que procuram trabalho, educação, que desejam juntar-se a membros da sua família ou que são movidos por outras razões. Estima-se que, no final do século XX, cerca de 150 milhões de pessoas estejam a viver fora do seu país de nascimento, ou seja cerca de 2,5 por cento da população mundial, ou 1 em cada 40 pessoas.³ Destas, cerca de 15 milhões, isto é, 10 por cento, são refugiados.

Numerosos Estados adoptaram leis e políticas precisas em matéria de imigração, nos termos das quais, os imigrantes são admitidos por três diferentes “caudais”: reagrupamento familiar; emprego, educação ou acção de investimento; e razões humanitárias. Embora as três categorias estejam claramente definidas no papel, as fronteiras entre elas são, na realidade, difíceis de estabelecer, sendo múltiplas as suas interligações. Uma mulher, membro de uma minoria perseguida, tendo tomado a dolorosa decisão de deixar a sua terra, opta por procurar asilo num país rico onde as oportunidades de conseguir a auto-suficiência são melhores. Esta opção faz dela um imigrante económico? Um dissidente político num país autoritário recebe ameaças de morte e tenta ir ter com o irmão que emigrou para o Canadá. Estamos perante um caso de reinstalação de um refugiado ou de reagrupamento familiar? Um informático de um país islâmico fundamentalista adere a uma seita considerada herética e aceita, então, uma oferta de trabalho na Europa. É um refugiado ou um trabalhador migrante? Um agricultor indígena, que pratica uma agricultura de subsistência, atravessa a fronteira no norte do seu país após a sua comunidade ter sido atacada pela terceira vez por paramilitares de extrema direita e consegue emprego como trabalhador agrícola. É um refugiado ou imigrante clandestino?

No exercício, acerrimamente defendido, do seu direito soberano de determinar quem pode ou não entrar no seu território, os Estados modernos têm de fazer este tipo de julgamentos todos os dias. O único aspecto da imigração em que os governos têm

abdicado de uma parte do seu poder discricionário é no campo humanitário, na medida em que os Estados partes da Convenção de 1951 relativa aos Refugiados e/ou do Protocolo de 1967 se obrigam a não reenviar os refugiados para países onde possam estar sujeitos a perseguição. Os sistemas de asilo dos países industrializados têm sido muito solicitados, uma vez que foram reduzindo, ou mesmo fechando, outras vias de imigração legal. Por exemplo, os Estados europeus encerraram praticamente os seus programas oficiais de migração laboral, apesar do acentuado declínio da mão-de-obra nacional. É assim, de facto, que os não refugiados recorrem à opção do asilo para conseguirem inserir-se legalmente nos países industrializados. Este fenómeno é real, embora seja muitas vezes exagerado.

Em termos históricos, o controlo da imigração é uma preocupação relativamente recente. Até à Primeira Guerra Mundial, grosso modo, os Estados, salvo algumas excepções, como o Japão, não colocavam restrições sérias ao movimento de pessoas através das suas fronteiras. As primeiras tentativas de controlo de movimentos de população na Europa destinavam-se sobretudo a evitar as saídas, em especial de pessoas em boa condição física e mais qualificadas. Conforme observava um especialista:

“A criação do sistema moderno de passaportes, e a utilização de sistemas similares no interior de diversos países . . . marcam o despontar de uma nova era em questões humanas, uma era em que Estados individualmente e o sistema internacional dos Estados, no seu todo, conseguiram, com êxito, o monopólio da autoridade legítima de permitir os movimentos no interior do seu território e entre os seus territórios.”⁴

Ao longo da última década, muitos Estados sentiram um aumento do fenómeno da imigração, largamente favorecido pelos avanços tecnológicos no domínio dos transportes. O aumento da xenofobia em certos locais e o receio dos Estados de perderem o controlo do acesso aos seus territórios, levaram a que adoptassem medidas cada vez mais restritivas sobre a imigração clandestina. E isso não aconteceu só na América do Norte e na Europa, mas praticamente em todos os países relativamente prósperos em relação aos seus vizinhos. As pressões migratórias são, em certa medida, a paga do sucesso, como bem sabem os grandes centros económicos regionais da Tailândia, da Malásia, da África do Sul ou do México que se debatem com a imigração clandestina dos países vizinhos, mais pobres e, muitas vezes, politicamente instáveis.

Nenhum Estado conseguiu ainda encontrar uma estratégia de dissuasão capaz de impedir os imigrantes sem documentos de entrar e que diferencie, de forma justa e eficaz, as pessoas com receios fundados de perseguição das que têm motivações económicas ou outras. As mesmas medidas que dificultam o acesso dos imigrantes clandestinos ao mercado de trabalho de uma “terra de oportunidades” barram também o acesso dos refugiados a um potencial país de asilo e aos procedimentos de asilo. O ACNUR tem repetidamente manifestado a sua preocupação perante estas barreiras indiscriminadas à entrada de um país, dado que o sistema de asilo, mesmo que funcione bem, não pode dar protecção a pessoas que são conseguem chegar a um país onde esses procedimentos existam. É por essa razão que alguns refugiados recorrem aos serviços onerosos e perigosos dos passadores e traficantes de pessoas para contornarem as barreiras intransponíveis - de carácter físico e administrativo - que os separam de um local seguro.

Ainda que as categorias oficiais de imigrantes se sobreponham e se confundam, as necessidades de outros grupos de desenraizados começam a ser reconhecidas. O seu

estatuto à luz das instituições e dos sistemas estabelecidos em matéria de protecção internacional e de assistência está mal definido; entretanto, muitos deles têm as mesmas necessidades humanitárias que os refugiados. A Conferência de 1996 sobre a imigração e a deslocação na Comunidade de Estados Independentes, por exemplo, chamou a atenção internacional para nada menos que nove categorias de pessoas desenraizadas na ex-União Soviética: refugiados, pessoas em situação semelhante à dos refugiados, pessoas deslocadas internamente, antigos deportados, migrantes em trânsito, migrantes clandestinos, migrantes por razões ecológicas e pessoas reinstaladas contra vontade.

A categoria “pessoas deslocadas internamente” foi objecto de uma atenção especial da comunidade internacional no final dos anos 90, em parte devido ao forte incremento do seu número durante a década e, também, em virtude da sua grande vulnerabilidade. O Representante do Secretário-Geral para as Pessoas Deslocadas Internamente, Francis Deng, concentrou a atenção nas suas necessidades e publicou um conjunto de “Linhas de Orientação” visando a sua protecção e assistência. Mesmo assim, para as pessoas deslocadas internamente não existe um instrumento jurídico vinculativo, como a Convenção de 1951 relativa aos Refugiados, nem uma instituição especificamente mandatada para as proteger, como o ACNUR.⁵

Em Janeiro de 2000, o Embaixador dos EUA nas Nações Unidas, Richard Holbrooke, defendeu que entre um refugiado e alguém que está deslocado internamente não existe uma diferença significativa. Fez um apelo vibrante a quem elabora as políticas para que “não recorram a eufemismos ou a acrónimos burocráticos como pretexto para ignorar essas pessoas”.⁶ A pedido do Secretário-Geral ou da Assembleia Geral das Nações Unidas, e com o consentimento do país anfitrião, o ACNUR tem, de facto, assumido a responsabilidade pela assistência das pessoas deslocadas internamente. Em 1999, a Organização prestava assistência a cerca de 5 milhões de pessoas deslocadas internamente em África, nos Balcãs, na ex-União Soviética, na Colômbia, no Sri Lanka e noutros locais.

Alguns observadores vêem como perigosa a abolição da distinção entre refugiados e pessoas deslocadas internamente. Os refugiados, definidos na Convenção de 1951 como sendo pessoas que vivem fora dos seus países de origem, beneficiam de disposições particulares nos termos do direito internacional. O aspecto mais importante é que os Estados estão obrigados pela Convenção a não os reenviar, contra a sua vontade, para um local onde tenham receio fundado de perseguição. Num sistema internacional ainda organizado em torno de Estados soberanos, existe uma diferença abismal entre estar sob a jurisdição do Estado onde é movida a perseguição e estar fora dessa alçada. Para certos observadores, igualar refugiados e pessoas deslocadas internamente poderia erradicar esta distinção fundamental e a protecção que dela decorre.⁷ Outros observadores realçam, por seu lado, que uma solução desse tipo não atende às necessidades de todas as vítimas civis dos conflitos armados, sejam ou não pessoas deslocadas internamente.

O carácter evolutivo da acção humanitária

Ao longo da segunda metade do século XX, a acção humanitária tornou-se gradualmente mais dispendiosa e complexa. O elenco de intervenientes expandiu-se, incluindo todo um conjunto de actores, desde as agências das Nações Unidas até às

pequenas organizações não governamentais (ONG) locais, passando por forças militares nacionais a empreendedores privados até às organizações religiosas a às associações profissionais. Todos estes intervenientes diferem profundamente em termos recursos, da natureza da sua missão, da sua filosofia e capacidade de acção. O novo desafio organizacional das grandes crises humanitárias consiste em coordenar os esforços de estruturas tão díspares. O ACNUR, na sua qualidade de agência líder mandatada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, tem assumido por diversas vezes esse desafio.

Os conflitos armados tornaram-se a principal causa dos fluxos de refugiados e o ACNUR e outras organizações humanitárias têm de operar quotidianamente no meio das hostilidades, com todos os problemas que daí advêm. Os movimentos de refugiados não são mais efeitos colaterais de um conflito, sendo, em muitos casos, decisivos como objectivo e tática da guerra. Consequentemente, a assistência humanitária aos refugiados já não é necessariamente encarada como um acto neutro, exterior à dinâmica do conflito. O ACNUR e outros intervenientes humanitários são cada vez mais considerados como partes de um conflito, especialmente quando um dos beligerantes é mais claramente responsável do que o outro pelas atrocidades que provocam as deslocções.

Num contexto violento e politizado, o ACNUR debate-se com dilemas dramáticos para proteger os refugiados, assegurar a sua sobrevivência e procurar soluções para a situação de deslocados. Durante a guerra da Bósnia, por exemplo, receava-se que o facto de retirar as minorias em perigo para as zonas de segurança facilitasse a “limpeza étnica”. Na ex-República Jugoslava da Macedónia, em 1999, receava-se que a evacuação humanitária pudesse corroer o princípio de primeiro asilo. Na crise de refugiados do Ruanda de 1994-96, muitos críticos censuraram o ACNUR por estar a alimentar os responsáveis pelo genocídio, o que significava alimentar novos conflitos. Em locais como Angola e Somália, sujeitar-se às exigências extorsionárias dos elementos armados era frequentemente o preço a pagar para ter acesso às populações carentes. O ACNUR passou por dilemas deste tipo vezes sem conta, ao longo da sua história, sobretudo durante a última década. Com efeito, aplicar na prática os princípios de protecção dos refugiados é bastante mais difícil do que os defender teoricamente. Em algumas situações, não existindo de facto uma opção satisfatória, os intervenientes humanitários têm de escolher entre nada fazer ou optar pelo mal menor.

Os críticos têm também chamado cada vez mais a atenção para os perigos potenciais da prestação de ajuda. A assistência humanitária pode, inadvertidamente, prolongar o conflito, manter os violadores dos direitos humanos e minar as instituições locais que asseguram a auto-suficiência das populações. Porém, o preço a pagar pela suspensão da assistência para evitar estas consequências indesejadas pode significar o sofrimento e a morte de pessoas inocentes. O ACNUR tem sido, cada vez mais, confrontado com esta questão delicada de saber em que situações é que se deve continuar a operar em condições longe de serem ideais e quando é que é preferível suspender as operações se estas contribuírem, a longo prazo, para prolongar o sofrimento dos seus beneficiários. Decisões deste tipo são inerentemente políticas.

A visibilidade das crises de refugiados alterou-se radicalmente. Na era da “informação”, as deslocções maciças e outros desastres passam hoje em tempo real nos ecrãs de televisão e, cada vez mais, nas páginas da internet no mundo inteiro. Muito se tem falado no “efeito CNN” na formação da opinião pública e, através desta, na determi-

nação das reacções políticas às crises de refugiados.⁸ A cobertura mediática gera apoio para a acção humanitária, mas os media são selectivos no tratamento da informação e negligenciam algumas emergências. Quando as crises são altamente mediatizadas, as organizações humanitárias operam sob pressão acrescida. O efeito pode ser salutar. As críticas públicas à lentidão ou à inadequação das respostas têm levado o ACNUR e outras organizações humanitárias a reavaliar e reformular os seus procedimentos perante as emergências, a criar novos padrões de assistência e a melhorar os mecanismos de coordenação. Mas a pressão da visibilidade mediática, sobretudo nas emergências de grandes proporções, tem também estimulado confrontos estéreis entre as organizações e estrangulado planos de acção cuidadosamente elaborados. Para melhorar a protecção dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente, há que trabalhar com os media, convertidos agora num elemento essencial da acção humanitária.

A evolução do papel do ACNUR

Os capítulos precedentes traçaram a evolução do ACNUR através de um certo número de episódios entre os mais formativos da sua existência. Em cada crise, a comunidade internacional imaginou novas respostas e o ACNUR e seus parceiros assumiram novas competências. O ACNUR expandiu a sua acção, inicialmente centrada em refugiados individuais, quando foi solicitado a gerir a fuga maciça de húngaros em 1956. Quebrou depois o seu eurocentrismo nos anos 60, quando das guerras de independência em África. A negociação do Protocolo de 1967 à Convenção de 1951 relativa aos Refugiados confirmou, de uma vez por todas, o abandono do quadro definido no momento da criação da Organização.

Durante a crise sul-asiática do início dos anos 70, que levou à independência do Bangladesh, o ACNUR teve pela primeira vez o importante papel de coordenação no quadro do sistema das Nações Unidas. O âmbito das suas actividades expandiu-se grandemente na Indochina, construindo e gerindo campos de refugiados para cambojanos, laocianos e vietnamitas, e prestando assistência à reinstalação de cerca de dois milhões de indochineses - essencialmente vietnamitas - nos Estados Unidos e noutros países.

O papel e as responsabilidades do ACNUR aumentaram ainda nos anos 80, uma vez que as crises se multiplicavam na Indochina, no Corno de África, na América Central e no Afeganistão. No fim da Guerra Fria, quando muitos conflitos chegaram ao fim, o ACNUR não só assumiu o repatriamento dos refugiados, mas também a tarefa muito mais complexa de tentar assegurar que essa solução fosse, de facto, durável. Mais e mais pessoas provenientes de zonas de conflito em África, na Ásia e na América Latina procuraram asilo na Europa e na América do Norte no curso dos anos 80, aumentando a pressão sobre os sistemas de asilo existentes e levando os governos a incrementar medidas restritivas que desencorajassem novas chegadas. Neste contexto, o ACNUR teve de se confrontar com os Estados que são também os seus principais doadores e apoiantes políticos.

No início dos anos 90, o ACNUR estabeleceu relações com os Estados emergentes do desmembramento da ex-União Soviética, a qual se tinha mostrado hostil ao ACNUR desde a sua criação. A Organização abriu delegações por toda a parte, nesta vasta região,

para ajudar os governos e as populações a fazer face à imensa complexidade dos fluxos migratórios e das deslocações forçadas. Em meados dos anos 90, as grandes crises no norte do Iraque, na ex-Jugoslávia e no Ruanda forçaram o ACNUR a operar, numa escala sem precedentes, no meio dos conflitos armados.

Esta trajectória de 50 anos impôs ao ACNUR responsabilidades bem para além das perspectivadas pelos seus fundadores. De uma pequena organização, de financiamento modesto, com responsabilidades reduzidas e um raio de acção limitado apenas à Europa, o ACNUR emprega hoje mais de 5.000 pessoas em cerca de 120 países, com um orçamento anual de cerca de mil milhões de dólares EUA, consagrado a um vasto leque de missões complexas e, por vezes, desconcertantes. Mas a sua dimensão e a sua capacidade operacional são ainda diminutas para as necessidades que procura satisfazer. Hoje, o ACNUR ocupa-se de um número muito maior de categorias de pessoas, algumas das quais com necessidades de protecção muito diferentes das dos refugiados - por exemplo, os apátridas e as pessoas cuja cidadania e nacionalidade são contestadas. Outras, nomeadamente as pessoas deslocadas internamente, encontram-se em territórios onde não existe qualquer autoridade competente para as proteger.

As perspectivas do futuro

Para enfrentar os desafios contemporâneos respeitantes aos refugiados e outras pessoas deslocadas, o ACNUR tem formado novos tipos de parcerias estratégicas com organizações de direitos humanos, forças militares, sector privado e uma série de outros intervenientes. Tem participado num conjunto de actividades que anteriormente eram consideradas fora do seu mandato: protecção ambiental, desminagem, projectos de desenvolvimento comunitário e campanhas anti-racistas - só para citar algumas. O denominador comum a todas estas actividades é o facto de procurarem assegurar que as soluções encontradas pelo ACNUR em prol dos refugiados e dos deslocados sejam verdadeiramente duráveis. Mas ainda há muito a fazer no sentido de tornar mais eficazes todas estas parcerias e melhorar os mecanismos de coordenação.

Há muito que o ACNUR se preocupa com a descontinuidade existente entre a ajuda de emergência e a assistência ao desenvolvimento a longo prazo. Ora a pobreza, sobretudo onde existem grandes disparidades nas condições de vida, é um terreno fértil para conflitos e deslocações. Os refugiados e as pessoas deslocadas internamente que regressam à sua terra após situações de conflito são fortemente afectados pela carência de recursos para reconstituírem modos de subsistência. Por seu turno, esta situação pode reavivar as hostilidades e provocar novas deslocações. Deste modo, o ACNUR está a trabalhar com o Banco Mundial, com os principais governos doadores e com outros organismos das Nações Unidas procurando preencher o vazio institucional e financeiro entre a ajuda de emergência e os esforços de desenvolvimento a longo prazo.

Mas a reconstrução física e económica não é o único elemento necessário para preencher este vazio. A comunidade internacional necessita também de envidar esforços mais sistemáticos e substanciais no sentido de fortalecer as instituições democráticas e assegurar uma boa governação nos países que fazem a transição da guerra para a paz. Ajudar os Estados enfraquecidos a consolidar as suas instituições o mais rapidamente possível constitui um factor decisivo para a protecção dos retornados

e para o estabelecimento de uma paz duradoura. O reforço dos meios policiais e do aparelho judiciário para fazer cumprir a lei é, em muitas situações, a grande prioridade.

O ACNUR tem estado, cada vez mais, envolvido nos esforços de construção da paz em países afectados pela guerra ou pela violência intercomunitária. Nos primeiros tempos, o ACNUR cessava as suas actividades quando os refugiados eram reinstalados em novos países ou quando eram repatriados. Pelo contrário, nos últimos anos, encontra-se profundamente associado a uma série de negociações de paz, como por exemplo, nas consultas que conduziram aos Acordos de Paz de Paris sobre o Camboja, em 1991, em que o repatriamento foi reconhecido como um dos aspectos essenciais para a resolução do conflito; na Conferência Internacional sobre a ex-Jugoslávia durante a crise nesta região; e nos Acordos de Paz de Dayton em 1995, na qualidade de conselheiro em matéria de repatriamento. Tal como realçava a Alta Comissária Sadako Ogata: “Os processos de paz não terminam com acordos de paz. Na melhor das hipóteses, é aí que começam.”.⁹

Uma outra componente importante para a segurança da humanidade é conseguir fazer coexistir populações profundamente divididas por conflitos civis violentos e reconstituir uma comunidade. Esta é uma questão crucial para os refugiados e pessoas deslocadas quando regressam à sua terra. Poucos objectivos serão tão difíceis de atingir. Encorajar e ajudar as comunidades divididas a viver em conjunto e a encontrar a via da reconciliação pode revelar-se um dos principais desafios das organizações humanitárias para o século XXI.

Ao longo dos próximos anos, o desafio estará também na descoberta de formas de garantir a segurança dos refugiados, das pessoas deslocadas internamente e outras sob o mandato do ACNUR. Os territórios onde vivem os refugiados e as pessoas deslocadas internamente caracterizam-se geralmente por um alto nível de insegurança. Para além do crime e da violência existentes nos enormes campos de refugiados, onde reina a pobreza e a promiscuidade, e onde as estruturas sociais tradicionais são postas em causa, as instalações são frequentemente militarizadas devido à presença de combatentes no seio dos civis. Os movimentos rebeldes, os governos dos países de acolhimento e outros Estados manipulam frequentemente estas populações a fim de obterem dividendos políticos e militares, arrastando-as para confrontações perigosas. Por vezes, são os próprios deslocados que participam voluntariamente nos conflitos em curso, comprometendo assim a neutralidade do seu refúgio. Por vezes, são ainda potenciais reféns. Nestas condições, a insegurança ameaça tanto os deslocados como as novas comunidades em que se inserem, assim como o pessoal humanitário presente para lhes prestar assistência e protecção.

Os Estados mostram cada vez mais relutância em enviar as suas forças militares para garantir a segurança das operações humanitárias, não só devido aos custos políticos e financeiros, mas também porque, num certo número de casos, essa intervenção se revelou abrupta ou ineficaz. O ACNUR, conjuntamente com o Departamento das Operações de Manutenção de Paz da ONU, os governos, as organizações regionais e outras organizações humanitárias, tem estado a estudar outros meios de melhorar esta segurança. Entre a intervenção militar de larga escala e a inacção, existe um amplo leque de opções que está a ser desenvolvido, nomeadamente a afectação de especialistas em segurança pública, o reforço dos meios locais de manutenção da ordem pública nos países de acolhimento e o apoio a organizações regionais de segurança.

Garantir a segurança do pessoal humanitário em situações de conflito tem-se revelado também uma questão primordial. Cada vez mais, é vítima de ataques directos, e os

exemplos de ameaças, assassinios e raptos são frequentes. A gestão do risco do pessoal e da determinação do patamar de risco aceitável continuará a ser um desafio permanente para as organizações humanitárias a operar em regiões instáveis.

Cinquenta anos de acção humanitária demonstraram, vezes sem conta, que as organizações humanitárias não podem sozinhas resolver os problemas fundamentais de carácter social, económico e político que estão na origem da deslocação das populações. Demonstraram também que problemas de deslocação mal resolvidos podem comprometer irremediavelmente o fim das guerras e a estabelecimento da paz. O mandato do ACNUR, na procura de soluções duradouras para os refugiados, inscreve-se no contexto mais vasto da segurança humana. Não só a insegurança impele as pessoas a fugir em busca de refúgio, como a persistência dos conflitos e das deslocações tem enfraquecido o compromisso de muitos Estados de fazerem respeitar os princípios, reconhecidos internacionalmente, relativos à protecção dos refugiados.

O facto dos Estados se mostrarem cada vez menos dispostos a conceder asilo constituiu um dos principais problemas para as pessoas que fogem dos seus países em busca de segurança e para as organizações que tentam prestar-lhes assistência. Num mundo onde as violações graves dos direitos humanos não podem ser sempre evitadas, importa garantir que aqueles que são obrigados a fugir possam encontrar segurança. O asilo tem de ser preservado como um instrumento fundamental de protecção. Defender o acesso ao asilo mantém-se, portanto, como um objectivo primário da estratégia do ACNUR em matéria de protecção internacional. Um dos desafios mais importantes de agora consiste em inscrever mais firmemente a questão da protecção dos refugiados no quadro mais vasto e complexo dos problemas de imigração com que os Estados se confrontam e promover respostas que tenham em conta as ligações entre a migração e o asilo.

Nos termos das disposições actuais do direito internacional, e com base principalmente na Convenção de 1951 relativa aos Refugiados, ainda se faz uma importante distinção entre os refugiados, que atravessam fronteiras internacionais, e as pessoas que se encontram deslocadas dentro dos seus próprios países. Embora o mandato do ACNUR, que consiste em dar protecção e encontrar soluções para os refugiados, não tenha sido alterado ao longo dos últimos 50 anos, o seu envolvimento com as pessoas deslocadas internamente tem aumentado consideravelmente. Em que medida o ACNUR será chamado a assumir novas responsabilidades perante as pessoas deslocadas internamente é uma das questões-chave do futuro da Organização.

Ao longo dos últimos 50 anos, as reacções internacionais ao problema da deslocação forçada têm evoluído regularmente e continuarão a evoluir. Ano após ano, foi-se alterando o quadro jurídico, bem como os arranjos institucionais de protecção e assistência aos refugiados e a outras pessoas deslocadas, e assim continuará no futuro. É nossa responsabilidade colectiva, agora, retirar as lições do passado e desenvolver novos mecanismos para responder eficazmente aos desafios do futuro. Satisfazer as necessidades dos deslocados no mundo - refugiados e pessoas deslocadas internamente - é algo bastante mais complexo do que proporcionar assistência e segurança de curto prazo. Trata-se, em primeiro lugar, de combater a perseguição, a violência e os conflitos que estão na origem das deslocações. Trata-se de reconhecer o direito de todos os homens, mulheres e crianças a usufruírem de paz, segurança e dignidade sem terem de abandonar a sua terra. Esta é a tarefa que têm pela frente os governos, as organizações internacionais e os povos do mundo no novo milénio.

- 7 Memorando dos Partidos Políticos Zairenses (UDPS, PDSC) para o ACNUR, 28 de Outubro de 1994
 - 8 Carta de J. Boutroue para K. Morjane, 21 de Novembro de 1994.
 - 9 Projecto do Human Rights Watch Arms, *Rwanda/Zaire: Rearming with Impunity—International Support for the Perpetrators of the Rwandan Genocide*, Human Rights Watch, Nova Iorque, Maio de 1995.
 - 10 Ver na generalidade, Nações Unidas, 'Report of the Independent Inquiry'; Human Rights Watch, *Leave None to Tell*, pág. 668–691; African Rights, *Rwanda: Death Despair and Defiance*, pág. 1138–1154; Commission de la Défense nationale et des forces armées et Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française, 'Les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994', Paris, 15 de Dezembro de 1998, disponível em <http://www.assembleenationale.fr/9/9recherche.html>.
 - 11 Carta da Alta Comissária S. Ogata para o Secretário-Geral da ONU Boutros-Ghali, 24 de Outubro de 1994, Arquivo particular da Alta Comissária.
 - 12 Carta da Alta Comissária Ogata para o Primeiro-Ministro do Zaire Kengo Wa Dondo, 12 de Abril de 1996.
 - 13 ACNUR, 'Goma Situation Report no. 19, 15 Jan./15 Feb. 1995', 20 de Fevereiro de 1995, OPS 16 COD, 'Sitrep Zaire: Bukavu, Goma, Uvira, août 1994–juillet 1996', F/HCR 19/7.
 - 14 ACNUR, 'Goma Situation Report no. 22', 19 de Abril 1995, loc. cit.
 - 15 J. Boutroue, 'Missed Opportunities: The Role of the International Community in the Return of the Rwandan Refugees from Eastern Zaire', Documento de Trabalho nº 1, Inter-University Committee on International Migration, Massachusetts Institute of Technology, Center for International Studies, Cambridge MA, Junho de 1998, pág. 19; S. Lautze, B. D. Jones, M. Duffield, 'Strategic Humanitarian Coordination in the Great Lakes Region, 1996–97: An Independent Assessment', ACNUR, Genebra, Março de 1998.
 - 16 Ver, J. C. Willame, *Banyarwanda et Banyamulenge*, Editions L'Harmattan/CEDAF, Paris/Bruxelas, 1997.
 - 17 Fax de A. Liria-Franch para K. Morjane/W. R. Urasa, 12 de Abril de 1996, 1996 Rwanda Masisi 1, F/HCR 19/7.
 - 18 Carta da Alta Comissária S. Ogata para o Secretário-Geral da ONU Boutros-Ghali, 9 de Maio de 1996, 1996 Rwanda Masisi 1, F/HCR 19/7.
 - 19 Alta Comissária Ogata, comunicação de abertura, Comité Executivo do ACNUR, 47ª sessão, Genebra, 7 de Outubro de 1996, ExCom 1 de Agosto de 1994–Dezembro de 1997, F/HCR 19/7 ou Doc. ONU A/AC.96/878, Anexo II.
 - 20 D. McNamara, Director da Divisão de Protecção Internacional do ACNUR, 'Statement to Subcommittee on International Operations and Human Rights of US House of Representatives Committee on International Relations, hearing on "Rwanda: Genocide and the Continuing Cycle of Violence"', 5 de Maio de 1998, Director's Chron. 1998, F/HCR 17.
 - 21 *The Guardian* (Dar es Salaam), 26 de Novembro de 1996.
 - 22 A. Sokiri, Representante do ACNUR em Dar es Salaam, para S. Vieira de Mello, Assistente da Alta Comissária, et al., 27 de Novembro de 1996, anexando 'Note for the File: Meeting with Col. Magere', Rwanda 1994–96 REPTAN 1, F/HCR 19/7.
 - 23 Notas para a comunicação de S. Vieira de Mello, 'The Humanitarian Situation in the Great Lakes Region', na Comissão Permanente do Comité Executivo, 30 de Janeiro de 1997, EXCOM 1 de Agosto de 1994–Dezembro de 1997, F/HCR 19/7.
 - 24 Fax do ACNUR, 'Message to all Rwandese Refugees in Tanzania from the Government of the United Republic of Tanzania and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees', 5 de Dezembro de 1996, transmitido por L. Kotsalainen, Representante Adjunto na Tanzânia, para S. Vieira de Mello et al., Sede do ACNUR, MAHIGA–TANZANIA–3, F/HCR 19/7.
 - 25 Comunicado de imprensa da Amnistia Internacional, 'Rwanda: Human Rights Overlooked in Mass Repatriation', Secretariado Internacional, Londres, 14 de Janeiro de 1997; Amnistia Internacional, 'Tanzania: Refugees Should Not be Returned to Near Certain Death', Londres, 20 de Janeiro de 1997; Amnistia Internacional, 'Great Lakes Region: Still in Need of Protection—Repatriation, Refoulement and the Safety of Refugees and the Internally Displaced', Londres, 24 de Janeiro de 1997; Human Rights Watch, 'Uncertain Refuge: International Failures to Protect Refugees', Nova Iorque, Abril de 1997, pág. 4; Human Rights Watch, 'Tanzania: In the Name of Security—Forced Round-ups of Refugees in Tanzania', Nova Iorque, Julho de 1999.
 - 26 Rede Regional Integrada de Informação (IRIN), *Information Bulletin* no. 29, 18 de Novembro de 1996.
 - 27 Departamento da ONU dos Assuntos Humanitários, Rede Regional Integrada de Informação, 'IRIN Update 50 on Eastern Zaire', 6 de Dezembro de 1996.
 - 28 C. Correy, despacho da US Information Agency, 22 de Novembro de 1996.
 - 29 F. Reyntjens, *La guerre des Grands Lacs*, L'Harmattan, Paris, 1999; J.-C. Willame, *L'Odyssée Kabila*, Karthala, Paris, 1999.
- Caixa 10.3**
- 1 Departamento de Informação Pública das Nações Unidas, "Mission Backgrounder", *United Nations Operation in Somalia I*, 21 de Março de 1997. Ver também M. Sahnoun, *Somalia: The Missed Opportunities*, United States Institute of Peace, Washington DC, 1994; I. Lewis e J. Mayall, "Somalia", em J. Mayall (ed.), *The New Interventionism 1991–1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pág. 108–9.
 - 2 *Economist*, 28 de Agosto de 1999.
- Caixa 10.4**
- 1 P. Richards, *Fighting for the Rain Forest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*, James Currey, Oxford, 1996.
- Capítulo 11**
- 1 J. Morrison, "The Trafficking and Smuggling of Refugees: The End Game in European Asylum Policy?", relatório para o Grupo de avaliação e análise de política geral do ACNUR, Genebra, Julho de 2000, disponível em <http://www.unhcr.ch>.

- 2 N. Davies, *Europe: A History*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pág. 565 e 568.
- 3 J. Harding, *The Uninvited: Refugees at the Rich Man's Gate*, Profile Books, Londres, 2000, pág. 7.
- 4 J. Torpey, *The Invention of the Passport*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pág. 9.
- 5 ACNUR, "Internally Displaced Persons: The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees", 6 de Março de 2000.
- 6 R. Holbrooke, discurso na Cardoza Law School, Nova Iorque, 28 de Março de 2000.
- 7 G. S. Goodwin-Gill, "UNHCR and Internal Displacement: Stepping into a Legal and Political Minefield", US Committee for Refugees, *World Refugee Survey 2000*, Washington DC, 2000, pág. 25-31.
- 8 A expressão "efeito CNN" refere-se ao poder crescente das cadeias televisivas, como a Cables News Network (CNN), na orientação das agendas políticas.
- 9 Alta Comissária S. Ogata, "On the Humanitarian Frontlines: Refugee Problems Between Changing Wars and Fragile Peace", palestra na University of California, Berkeley, 17 de Março de 1999.