

Gestão de Crises e Migrações Forçadas: Respostas e Dilemas

Raquel Freitas

Doutorada em Sociologia pelo European University Institute. Investigadora no CIES (ISCTE-IUL) em ciências sociais e políticas. Especialista em ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento.

Resumo

Uma das consequências mais problemáticas dos conflitos armados, quer sejam de natureza interna quer internacional, é o impacto da violência nas populações civis. A violência e desordem generalizada levam as populações afectadas pelo conflito a deslocarem-se para outras zonas, procurando segurança por vezes no interior do próprio país de origem, por vezes atravessando fronteiras. Presentemente, assistimos a uma intensificação dos esforços no sentido de desenvolver políticas que permitam uma acção rápida e eficaz em cenários de conflito. Uma componente importante dessas políticas destina-se a responder às necessidades de refugiados e deslocados internos, mas também das populações afectadas pelo conflito que permanecem nas suas zonas de origem. Este artigo percorre algumas das iniciativas existentes e em formulação, procurando identificar os dilemas que as várias respostas encontradas colocam do ponto de vista jurídico, político e operacional.

Abstract

Crisis Management and Forced Migrations: Answers and Dilemmas

One of the most problematic spinoffs of armed conflicts – domestic or international – is the impact on the civilian population, the generalized violence and the disorder which force the affected population to migrate to other areas in search for security.

Currently we see an intensification of the efforts concerning the development of proper policies to tackle efficiently these conflicts. Part of these policies address the needs of refugees but also the population that stays in their native areas. This article describes some of those initiatives and identify the dilemmas associated with several possible responses under a judicial, political and operational perspective.

Introdução

A ideia de gestão de crises é relativamente recente e deriva da necessidade da comunidade internacional ajudar a responder aos constrangimentos gerados por desastres naturais ou socio-políticos. Estes últimos caracterizam-se tipicamente por dinâmicas de fragilidade e conflitualidade onde o Estado deixa de desempenhar as suas funções de soberania, desencadeando um esforço internacional no sentido de exercer contenção nas partes em conflito e colmatar os impactos sobre as populações civis.

Podemos identificar dois tipos essenciais de consequências dos conflitos para as populações civis - violação de direitos humanos de escala e intensidade variáveis e inoperância do Estado no exercício das suas funções.

Existem também consequências específicas em termos da mobilidade das populações neste tipo de crise: algumas permanecem nas suas zonas de origem, outras procuram refúgio noutras zonas dentro do seu país, outras ainda procuram refúgio no exterior do país de origem. Não é possível no espaço deste artigo referir todas as implicações dos conflitos para as populações afectadas mas vamos explorar elementos particularmente relevantes para a análise da forma como se tem estruturado a resposta internacional.

Assim, a migração forçada agrava factores de vulnerabilidade e necessidades específicas das populações ao nível da protecção e assistência. As dinâmicas da mobilidade em situações de conflito são também condicionadas pelo factor geográfico e acesso a outras zonas dentro ou fora do país, e pelas diferentes fases de uma situação de conflito.

A gestão de crises deriva, em última análise, de um conjunto de normas e políticas que se reflectem na actuação dos vários agentes no terreno. Este artigo argumenta que todas estas dimensões estão ligadas mas nem sempre são consistentes entre si.

A natureza recente das normas sobre intervenção e responsabilidade de protecção de civis, cujo carácter vinculativo não é ainda claro, cria pressupostos que nem sempre se verificam e como tal devem ser analisados caso a caso. Isto porque existe uma tensão entre normas e interesses, que nem sempre são os mesmos em diferentes contextos estratégicos, e que condicionam as opções políticas e as modalidades escolhidas pela comunidade internacional para a gestão de conflitos. Estas dinâmicas contraditórias afectam a coordenação das operações no terreno, sobretudo entre entidades com mandatos distintos e oriundos de princípios de intervenção diferentes, os quais determinam as competências de cada um para diferentes modalidades de intervenção. É necessário ter em atenção essas distinções na definição

dos mecanismos de coordenação da intervenção. O grau de integração das acções dessas diversas entidades deverá ser proporcional à consistência dos objectivos dos diversos segmentos envolvidos na gestão das crises.

Impactos dos Conflitos sobre as Populações Civis

Qualquer situação de crise, sobretudo de natureza conflitual, seja ela interna, regional ou internacional, caracteriza-se por uma alteração nas condições de manutenção da lei e da ordem, tornando possíveis violações generalizadas dos direitos dos cidadãos, independentemente do seu grau de envolvimento directo nas dinâmicas de conflitualidade. Para além disso, as populações civis podem tornar-se vítimas dos chamados danos colaterais, ou seja, ser afectadas pelas consequências indesejadas da actividade militar numa zona de conflito, como tem sido o caso no Afeganistão (Benini and Moulton, 2004). Em situações mais graves, comunidades inteiras podem tornar-se alvo de perseguição e mesmo de genocídio como é o caso em conflitos de natureza étnica, de que foram exemplos marcantes os casos de Srebrenica, do Ruanda, do Darfur.

Entre os vários impactos dos conflitos sobre as populações e a sua mobilidade, concentro-me em três aspectos que assumem particular relevância para as considerações ligadas à gestão de conflitos: a possibilidade de o Estado ou a comunidade internacional assegurar a protecção e assistência dos cidadãos no seu país de origem; a distribuição geográfica dos impactos dos conflitos; e as características distintas das diversas fases dos conflitos, com implicações para o tipo de necessidades das populações e para a estruturação da resposta internacional.

O Papel do Estado e a Necessidade de Protecção e Assistência das Populações

A fragilidade do Estado e nalguns casos a total ausência de estruturas estatais para assegurar os direitos e necessidades essenciais dos cidadãos acarreta impactos para as populações, os quais podem assumir proporções dramáticas. Verifica-se nestas situações uma incapacidade ou falta de vontade do país de origem para manter as suas funções de protecção e assistência aos cidadãos, sendo o Estado por vezes o principal causador da violência contra as populações (Keene, 2010). A presença ou ausência de um interlocutor válido é um factor essencial para determinar o papel da comunidade internacional na gestão das crises, assim como a forma de organização no terreno. Muitas vezes esse interlocutor não existe ou não é legítimo, sobretudo na fase de emergência em guerras civis, em que o Estado se

dissolve em facções beligerantes, ou em que o poder é assumido pela força por uma das partes em conflito.

Assim, face a situações de violência generalizada e violação de direitos humanos, envolvendo muitas vezes perseguição directa a indivíduos ou grupos, as populações têm a necessidade de protecção (entendida como protecção de direitos, quer relativos à integridade física quer relativos à existência mínima de condições de vida em dignidade). Na ausência de entidades capazes de exercer essa protecção, as populações são forçadas a fugir para zonas de maior segurança, quer dentro do país, quer fora do país. No primeiro caso estamos perante situações de deslocamento interno, no segundo perante situações de exílio no exterior, a que corresponde o estatuto de refugiado.

Alguns factores de risco atingem particularmente as populações que são impelidas à migração forçada, entre eles, ataques armados e abusos enquanto fogem em busca de segurança; separação das famílias, incluindo o aumento do número de crianças não acompanhadas; aumento do risco de violência sexual, atingindo particularmente mulheres e crianças; expropriação arbitrária de terra, habitação e outras formas de propriedade; deslocamento para zonas inóspitas onde as pessoas são estigmatizadas, marginalizadas, discriminadas ou abusadas (UNHCR, 2010).

Mesmo em situações em que a comunidade internacional assume as funções de protecção, nem sempre as populações estão protegidas, havendo inúmeros exemplos de falta de segurança quer em campos de refugiados, quer em campos de deslocados. Nalgumas situações os próprios campos de deslocados ou de refugiados constituem um chamariz para os intervenientes no conflito exercerem violência. Durante o conflito no Ruanda, os perpetradores do genocídio estabeleceram bases de treino perto dos campos de refugiados na República Democrática do Congo (então Zaire), recrutando e treinando refugiados para ataques ao Ruanda, e provocando contra-ataques do governo do Ruanda, dirigidos contra os campos de refugiados (Lischer, 2003).

Um outro tipo de necessidade das populações afectadas pelo conflito é a de assistência: a situação de deslocamento implica a perda das estruturas sociais e económicas de subsistência e as populações ficam dependentes de apoio na sua segurança não só física mas alimentar e de infraestruturas básicas como o acesso a água potável, abrigo, saúde, educação.

Alguns grupos particularmente vulneráveis têm necessidades acrescidas quer de protecção quer de assistência. Por vezes nem conseguem fugir das suas zonas de origem dadas a suas dificuldades particulares, e mesmo quando o fazem tornam-se ainda mais vulneráveis. As mulheres são frequentemente vítimas de violação, incluindo em campos de refugiados; as crianças vítimas de recrutamento para combatentes; os idosos vêem as suas condições de saúde agravadas pela precariedade acrescida que acarreta o deslocamento e a desagregação das redes sociais de apoio.

No entanto, a pertinência de se organizar a ajuda de forma segmentada por grupos vulneráveis tem sido questionada por minar o princípio de imunidade civil igual para todos (Carpenter, 2005).

Distribuição Geográfica de Impactos dos Conflitos

As causas profundas dos conflitos estão intimamente ligadas às dinâmicas que motivam a fuga das populações, mas não têm os mesmos impactos em todas as zonas de um país em conflito. Igualmente, a natureza das movimentações forçadas depende, em larga medida, de condições geográficas, geopolíticas, dimensão do país, tipo de infraestruturas existentes, designadamente estradas ou caminhos que permitam o acesso e mobilidade, em particular, em zonas remotas. É frequente as forças rebeldes tomarem regiões periféricas onde o poder central tem pouca força, enquanto a capital se mantém nas mãos do governo.

Algumas das dinâmicas de conflito têm impactos mais directos sobre as comunidades rurais: luta pelo poder local, tensão entre determinados grupos, interesses económicos específicos, recursos naturais, condições ambientais etc., geram impactos mais ou menos localizados que se associam a outras variáveis de ordem socio-económica e política mais geral, por vezes com dinâmicas delimitadas a nível regional e que assumem dimensões para além das fronteiras do país, sobretudo quando existem ligações étnicas (Buhaug and Gleditsch, 2008). O caso do triângulo entre o Chad, Sudão e a República Centro-Africana é paradigmático destes efeitos de contágio, onde o conflito existente no Darfur extravasou para as zonas fronteiriças dos países vizinhos e terá sido também contaminado pelos conflitos existentes nessas zonas (Berg, 2008).

As zonas rurais remotas são muitas vezes particularmente afectadas pelos conflitos, em parte pela sua localização de difícil acesso. Nessas zonas é frequente haver já uma insuficiência estrutural de organismos locais do Estado, e em situação de conflito essas poucas estruturas são rapidamente afectadas. A falta de acesso condiciona também as respostas internacionais: embora frequentemente haja ONGs a trabalhar no terreno profundo ainda antes do eclodir dos conflitos, elas nem sempre têm capacidade de protecção e assistência em situações de emergência não só pela especificidade das necessidades mas também por envolver violações de direitos humanos. Por outro lado, as agências especializadas das Nações Unidas nem sempre estão presentes nas zonas mais remotas, excepto as de natureza humanitária ou nos casos em que se registam situações de conflito prolongado onde é possível fazer alguma ligação entre a ajuda humanitária e de desenvolvimento. A tendência crescente de urbanização leva a que em situações de conflito, a fuga dentro do país de origem acabe por acontecer das zonas rurais para as zonas urbanas, onde

os deslocados se fundem com o resto da população local. Um exemplo disto foi o êxodo para Luanda de milhares de deslocados internos durante a guerra civil, os quais acabaram por se fixar na capital ou noutras zonas urbanas (Kaun, 2008).

Também as zonas abundantes em recursos naturais ou minerais são frequentemente assoladas pela conflitualidade derivada da luta pelo acesso a esses recursos, afectando as populações locais, que muitas vezes são empurradas para outras zonas. Este fenómeno verifica-se quer em consequência das alterações climáticas – as quais estão também na origem de desastres naturais – e da crescente escassez de água e terra fértil, quer em consequência da crescente e desregulada competição pela extracção de minérios. Muito se tem escrito nos últimos anos sobre a ligação entre alterações climáticas e conflitos (Salehyan, 2008), embora haja estudos que apontam para que se trate de uma ligação que apenas serve os interesses estratégicos de alguns países doadores (Hartmann, 2010). Segundo Theisen, tal ligação apenas é confirmada no caso da conflitualidade gerada pela competição pelo acesso à terra (Theisen, 2008). O Burundi é um dos vários exemplos existentes de uma situação onde a tensão étnica foi intensificada pela competição pelo acesso a terra fértil, muito escassa no país, e que resultou num conflito civil levando milhões à fuga para a Tanzânia. Esta problemática ainda hoje permanece uma fonte de tensão (Nkundwanabake, 2009).

É frequente haver zonas com uma mistura de populações que não fugiram em consequência do conflito, com populações deslocadas dentro do país, e ainda com refugiados oriundos de conflitos em países vizinhos. Estas circunstâncias geram, por vezes, situações delicadas em termos da gestão do auxílio que é dado a cada um dos diferentes grupos, sendo fácil, sobretudo em situações de tensão, haver ressentimentos pelos efeitos negativos na já frágil economia e pela percepção de discriminação positiva em relação a alguns grupos em detrimento de outros (Duncan, 2005).

Fases de Conflito e Impactos sobre as Populações

Embora seja difícil estabelecer fronteiras claras entre as diversas fases de um conflito, até porque num mesmo país elas podem coexistir, para efeitos analíticos é útil estabelecer um contínuo da conflitualidade.¹ Esse contínuo permite diferenciar impactos das diferentes fases sobre as dinâmicas de migração forçada, mas também sobre a organização normativa, política e operacional da comunidade internacional para gerar a resposta internacional. Estas diferentes fases configuram também

1 Existem diferentes categorizações destas fases ou dos instrumentos nelas utilizados, pelo que a presente categorização segue apenas os critérios considerados pela autora como mais pertinentes para equacionar o problema dos impactos nas migrações forçadas.

o tipo de necessidades das populações em termos de assistência e de protecção. Por outro lado, algumas fases caracterizam-se por uma particular dificuldade em identificar um interlocutor local legítimo para ancorar a resposta internacional às necessidades das populações.

A fase de prevenção de conflito verifica-se muitas vezes em contextos de instabilidade pré-existente e portanto associada a dinâmicas latentes de conflitualidade profunda e histórica com antecedentes de impactos nas populações civis. Esta fase deve ter em atenção quais as dinâmicas existentes de fluxos migratórios de antecipação que podem ser dos primeiros indicadores da gravidade das tensões e sobre o risco de estas se agravarem ao ponto de acender o conflito. Note-se a distinção entre mecanismos de prevenção e mecanismos de contenção, designadamente se essa contenção se referir aos movimentos de migrações forçadas, que de acordo com o direito internacional não devem ser impedidos, embora haja múltiplos exemplos dessa estratégia (Phuong, 2005). Os mecanismos de contenção a serem empregues deverão ser os de contenção da violência e das violações de direitos humanos, embora muitas vezes a estratégia usada seja a da contenção dos movimentos até pela natureza simbólica dos movimentos de fuga das populações em termos de indicador sobre a gravidade da instabilidade num país.

Durante a fase de emergência, que nalguns casos se pode manter durante vários anos, surgem os grandes fluxos de migrações forçadas, embora não se deva ter em consideração que muitas pessoas afectadas pela violência não podem ou não querem abandonar a sua zona de residência. De notar a importância do momento em que é decretada uma situação de crise ou emergência para a definição do estatuto das populações que fogem, designadamente sobre a possibilidade de se manterem as fronteiras dos países vizinhos abertas para receberem refugiados. Daqueles que fogem das suas zonas de residência, alguns procuram refúgio noutras zonas do país mais seguras ou onde têm familiares, outros acabam por ultrapassar as fronteiras do país, acabando por procurar refúgio em países vizinhos ou mesmo mais longe.

A fase de pós-conflito é normalmente reconhecida pela comunidade internacional quando existe um acordo de paz válido, mas muitas vezes estes acordos são assinados mas não têm grandes consequências práticas. Alguns conflitos permanecem num limbo entre emergência e pós-conflito com avanços e recuos entre estas duas durante anos. São as chamadas crises prolongadas, as quais têm impactos particularmente devastadores para as populações civis por não permitirem um retorno em segurança às zonas de origem e uma reintegração das populações nas suas comunidades nem a reorganização das estruturas económicas e sociais. Na República Centro-Africana, por exemplo foi assinado um acordo de paz em 2008. No entanto, o conflito continuou em várias zonas do país, e o governo continuou sem controlar algumas

partes do país. A Costa do Marfim é outro exemplo onde o impasse político tem originado movimentos populacionais contínuos ao longo dos anos.

Quando, de facto, se chega à fase de pós-conflito, a reconstrução depende em grande parte do retorno das populações às suas zonas de origem. Este retorno torna-se muitas vezes símbolo da consolidação da paz e reconciliação, havendo por vezes alguma tentação para forçar o retorno procurando-se assim forçar a paz. No entanto, embora o retorno seja uma condição importante para a paz, ele não é suficiente (Johansson, 2010). Após tais momentos, a integração e a reconciliação entre as populações que permaneceram, as que fugiram para outras zonas dentro do país e as que fugiram para o estrangeiro, é uma dimensão fundamental a ter em conta. Só assim a fase de estabilização pode vir a consolidar a transição para uma fase de desenvolvimento. Em casos de conflito prolongado a situação de exílio pode estender-se durante várias décadas, de que são exemplo várias situações, designadamente o refugiados afegãos no Irão e no Paquistão (Freitas, 1998), os refugiados angolanos sobretudo na RDC (Crisp, Riera e Freitas, 2008), ou os deslocados na Colômbia (Carrillo, 2009) ou no Sri Lanka (Brun, 2010), entre muitos outros casos. Os efeitos de desintegração social, económica e desenraizamento cultural são devastadores e dificultam em muito a reintegração das populações.

Respostas da Comunidade Internacional

Como vimos, as necessidades das populações afectadas por conflitos, sobretudo as que se encontram em situação de migração forçada, são globalmente as de protecção e assistência. A comunidade internacional tem, desde há várias décadas, desenvolvido respostas para estas necessidades, quer pela via do direito e jurisprudência internacional, quer pela via do envolvimento estratégico e operacional no terreno.

Ao nível operacional da gestão de conflitos, as respostas da comunidade internacional têm sido fragmentadas, e pautam-se por uma distinção de papéis consoante os mandatos das organizações intervenientes e o contributo que trazem para o conjunto da resposta. O argumento aqui desenvolvido evidencia essas diferenças e sustenta que as mesmas não se devem esbater em nome de uma qualquer coerência de abordagens. Tal coerência deve ser construída respeitando a natureza distinta dos vários intervenientes e das suas competências em áreas tão sensíveis como a ajuda humanitária e a protecção de vítimas de violações de direitos humanos.

Angulo Jurídico – Normas Vinculativas e não Vinculativas

O Estado é reconhecidamente a entidade responsável por fazer valer os direitos dos seus cidadãos, tanto a nível político e civil como a nível económico, social e cultural. Em situações em que essa possibilidade não se concretiza, forçando os cidadãos a procurar protecção e/ou assistência fora das suas zonas de origem, a comunidade internacional tem intervido com base num conjunto de normas de natureza mais ou menos vinculativa (Orchard, 2010). Estas normas criam pressupostos sobre os quais se estrutura a resposta internacional, que nem sempre se verificam no terreno, e cuja operacionalidade tem que ser analisada caso a caso.

Assim, os casos em que os cidadãos atravessam as fronteiras do Estado para procurar refúgio noutra país são regulados pelo direito de asilo. As normas estão consolidadas na Convenção de Genebra sobre o Direito de Asilo, e ainda no Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, bem como em normas subsequentes, incluindo a jurisprudência do ACNUR e de quadros normativos regionais (Freitas, 2005). Estas normas conferem o enquadramento de protecção que a comunidade internacional concede àqueles que são perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e pelas suas opiniões políticas. Embora este quadro normativo tenha uma base de perseguição individual, rapidamente se evoluiu no sentido de cobrir situações de influxos massivos, havendo uma determinação quase automática de estatuto de refugiado (*prima facie*) no contexto de determinação em situações de grupo (Jackson and Walker, 1999) que depois evoluiu para uma outra figura, a de protecção temporária, que é uma sub-categoria da protecção em situações de grupo (Albert, 2010).

África tem sido a região de vanguarda na protecção das migrações forçadas, dada a natureza das deslocações naquele continente. Desde cedo foi aprovada a Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Refugiados em África (1969), que prevê especificamente o asilo para situações de desordem generalizada no país de origem. África foi também a primeira região a adoptar uma convenção específica para os direitos dos deslocados internos, que deriva dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, e consolida a uma obrigação vinculativa do próprio Estado assegurar a protecção e assistência dos seus cidadãos quando deslocados no seu território (Abebe, 2010).²

Os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, aprovados em 1998, têm até agora constituído o guião de identificação de necessidades de protec-

² Convenção para a Protecção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente em África, adoptada em 2009.

ção e assistência das populações e das obrigações da comunidade internacional nas respostas a situações de fuga interna. No entanto, os mesmos não são juridicamente vinculativos e têm sido alvo de críticas por parte de alguns países que alegam que tal instrumento constitui uma ingerência na soberania dos Estados, apesar de as normas neles contidas derivarem directamente do enquadramento normativo dos direitos humanos, direito de asilo e direito humanitário.

Este debate sobre a ingerência tem sido enquadrado no âmbito de desenvolvimentos jurídicos não vinculativos como a discussão sobre o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) em situações de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, conceito plasmado na Resolução 60/1 da Cimeira Mundial das Nações Unidas de 2005.³ Neste âmbito, tem vindo a consagrar-se a ideia de que a comunidade internacional tem a responsabilidade de proteger os cidadãos que dela necessitem nos casos identificados, independentemente do consentimento do país de origem. Esta questão tem suscitado polémica não só pela oposição de determinados países devido à questão da auto-determinação, entre eles a Venezuela, e à possibilidade de esta doutrina favorecer os Estados poderosos em detrimento dos mais fracos, argumento usado por países como o Egipto, Colômbia, Irão (Focarelli, 2008). Países como o México também apontaram receios devido à prática desequilibrada dos países que defendem a doutrina, e que a têm aplicado de forma selectiva, diferenciada e que não garante que seja aplicada para evitar futuros genocídios. No entanto, a norma de intervenção, ou não indiferença, tinha já sido incluída no Acto Constitutivo da Organização de União Africana. Em 2009, o Secretário-geral das Nações Unidas divulgou o primeiro documento abrangente do Secretariado das Nações Unidas sobre a implementação da Responsabilidade de Proteger, documento que identifica os actores e medidas necessários para a operacionalização da norma.⁴

Também a ideia de segurança humana procura desmontar as barreiras da soberania postulando questões de segurança e protecção dos cidadãos para justificar a necessidade de respostas internacionais, e nesse aspecto liga-se com a ideia da Responsabilidade de Proteger (Tadjbakhsh and Chenoy, 2007). A definição essencial de segurança humana assenta na ideia das liberdades em relação ao medo e à necessidade.⁵ A ideia de segurança humana confere às diversas áreas que a englobam um

3 Esta resolução foi adoptada sem voto, e aprovada pelo Conselho de Segurança em 2006.

4 Ban Ki-moon, "Report of the Secretary General - Implementing the Responsibility to Protect" (UN A/63/677, 12 January 2009), disponível em <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=655>, acedido em 02/03/2011.

5 Kofi Annan, "Report of the Secretary General - In larger freedom: towards development, security and human rights for all" (UN A/59/2005, 21 March 2005), disponível em http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_En.pdf, acedido em 02/03/2011.

carácter de obrigatoriedade que as aproximam da ideia de protecção, consagrando, ao nível operacional, os chamados direitos humanos fundamentais.

Angulo Político – Tensão entre Normas e Interesses

Esta doutrina de intervenção que se desenvolve ao nível dos debates das Nações Unidas tem, de facto, uma expressão limitada na prática ou, pelo menos, condicionada pelos contextos. Os conceitos permanecem ambivalentes e a nível global acabam por ser usados de forma política e não vinculativa: qualquer das situações identificadas como legitimando uma intervenção tem primeiro que ser reconhecida como tal pela comunidade internacional. Isto significa que a sua aplicação depende da vontade política da comunidade internacional e da possibilidade de intervir em situações concretas. Assim, há uma discrepância com as normas de direito humanitário segundo as quais a intervenção humanitária deverá ser feita com base nas necessidades das populações, independentemente de considerações políticas ou estratégicas. A predominância de uma lógica de interesses sobre a lógica normativa gera dinâmicas com impactos negativos na possibilidade de sucesso da resposta internacional à questão da migração forçada: selectividade e politização das intervenções, com impactos sobre o chamado “espaço humanitário”.

Selectividade

A comunidade internacional não intervém em todas as situações em que as necessidades de protecção das populações justificariam. A designação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas de uma situação como constituindo uma ameaça para a paz e segurança internacionais implica a necessidade de uma intervenção musculada, mas tal só aconteceu em alguns casos de crises humanitárias violentas (Binder, 2009).

Esta possibilidade depende, muitas vezes, do conjunto de interesses nessa intervenção bem como a equação de custo-benefício para os países que intervêm, resultando numa distribuição selectiva das intervenções: enquanto houve uma forte intervenção internacional em situações como o Iraque, a Somália, a Bósnia ou o Kosovo, nada disso aconteceu noutras situações, embora nenhuma crise humanitária violenta tenha ficado completamente sem resposta (Binder, 2009). Em todas elas, as agências das Nações Unidas ou ONG exerceram formas de protecção. No entanto, a Comissão de Direitos Humanos foi mais selectiva, assim como as medidas de sanções coercivas, uso de força militar e envio de missões de manutenção da paz.

Politização

A protecção de cidadãos deslocados no território do país de origem, constitui uma ingerência na soberania do país em causa, pelo que pressupõe um pedido das autoridades do país para que a comunidade internacional intervenha. Este pedido nem sempre surge espontaneamente, e sabe-se que a pressão da comunidade internacional no sentido da sua concretização pode ser eficaz, dependendo da saliência da questão e da vontade e empenho político da comunidade internacional. Em casos extremos recorre-se às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas; no entanto a possibilidade de acesso é dificultada, sendo necessária a colaboração da componente militar da intervenção para a ajuda humanitária. Noutras situações, em que o Estado não controla a totalidade do território, a intervenção é feita contra ou a favor dos grupos que dominam partes desse território, o que implica também a necessidade de manter a distância, relativamente às várias partes em confronto, algo que nem sempre resulta evidente dos mandatos e operacionalização dos mesmos das novas missões integradas das Nações Unidas (Stobbaerts, Martin et al., 2007).

Também tem sido apontado que o conceito legitima intervenções internacionais com objectivos instrumentais das grandes potências e que essa possibilidade limita o progresso da doutrina da R2P (Newman, 2009). Existem vários exemplos da utilização da ajuda humanitária com finalidades políticas, entre elas a visibilidade dos doadores como foi o caso no Kosovo, a estratégia de conquistar “corações e almas”, ou seja, aceitação por parte da população da presença internacional, como é o caso no Afeganistão (Fishstein, 2010), num contexto em que a presença internacional é vista como parte do conflito, e mesmo a utilização da ajuda como forma de acesso a informação local privilegiada.

Contenção

A intervenção internacional na gestão de crises existe também como forma de legitimar a limitação de acesso ao asilo (Frelick, 2007). A tentativa de utilização de figuras inovadoras no regime de asilo como a ideia de alternativa interna de fuga, a protecção militar da ajuda, e a designação de zonas seguras ou de exclusão aérea dentro de um país, como justificação para negar o direito de asilo levantou também questões dentro do próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Feller, 2006). Embora se preveja uma crescente pressão da comunidade internacional para desenvolver esta dimensão, presentemente existem objecções, sobretudo devido à forma como é aferida a segurança em chamadas

zonas seguras (Evans, 2008; Martin, 2010), pelo que se registam poucos avanços recentes nesta direcção. O caso da Líbia, exemplo claro de violações massivas de direitos humanos perpetradas pelo Estado contra os seus cidadãos, constitui um teste importante aos instrumentos de intervenção humanitária, sobretudo tendo em conta a proximidade com a Europa, continente para onde se têm deslocado milhares de refugiados.

Espaço Humanitário

O conceito de espaço humanitário tem vindo a impôr-se por via das preocupações das agências humanitárias precisamente por efeito das pressões políticas no sentido da integração da ajuda humanitária na gestão de crises no sentido mais amplo. Embora não haja uma definição comumente aceite, o termo refere-se ao contexto em que as agências humanitárias tenham condições para trabalhar de forma independente das agendas políticas externas, e os alertas têm vindo da parte do CICV desde há duas décadas (Hubert and Brassard-Boudreau, 2010).

A questão da neutralidade, imparcialidade e independência da ajuda humanitária deriva do direito internacional, mas com a sua incorporação em iniciativas mais amplas de gestão de crises acaba por ser utilizada para prosseguir objectivos de natureza política. Embora as agências humanitárias não sejam actores absolutamente desinteressados, havendo sempre agendas e estratégias, assim como batalhas por mandatos, financiamentos, etc., à partida elas possuem a credibilidade conferida pela sua neutralidade relativamente ao processo político na origem do conflito. Regem-se pelos chamados padrões "SPHERE", que configuram um código de conduta da ajuda humanitária e um conjunto de padrões técnicos essenciais para a resposta a desastres.⁶ Vários casos em que se assistiu a uma associação entre agências humanitárias e a dimensão mais política ou militar de uma intervenção internacional, resultaram em maiores dificuldades no terreno e em maiores preocupações de segurança para os funcionários no terreno (Fishstein, 2010). O próprio Secretário-geral das Nações Unidas notou no seu relatório de 2009 que a capacidade dos actores humanitários agirem de acordo com estes princípios é cada vez mais reduzida, apontando os crescentes ataques contra os trabalhadores humanitários e os perigos do esbatimento das distinções entre actores humanitários e os actores políticos e militares (UN Secretary-General, 2009).

⁶ Mais informação sobre estes instrumentos em <http://www.sphereproject.org/>, acedido em 07/03/2011.

Angulo Operacional – Coordenação Baseada na Separação de Competências e Mandatos

Do ponto de vista operacional é fundamental identificar, por um lado, os mandatos e legitimidade de cada actor na resposta internacional à gestão de crises e por outro lado as capacidades e competências desses actores para o fornecimento de assistência e protecção das populações afectadas. Feita esta identificação de forma clara será possível determinar as formas mais apropriadas de trabalho em conjunto, seja pela via da coordenação ou de uma relação mais aprofundada e integrada.

Uma análise institucional de mecanismos de coordenação demonstra que a existência de mandatos distintos e por vezes inconsistentes entre os vários actores implica a possibilidade de se subjugarem alguns desses mandatos segundo uma lógica predominantemente política. Essas inconsistências reflectem-se no terreno e por vezes são entendidas como obstáculos burocráticos e institucionais, ou falta de vontade de trabalhar em conjunto. No entanto, para além da dificuldade natural de coordenar o trabalho de instituições distintas, a inconsistência de objectivos leva a que se afigure aconselhável manter um nível de integração mais superficial, mesmo sacrificando a eficácia de resultados segundo algumas agendas.

Mandatos e Capacidade Operacional: as Necessidades de Assistência e Protecção

Quer a protecção da integridade física quer das condições básicas de vida em dignidade das populações afectadas pelos conflitos que permanecem no país de origem, são funções que têm sido desempenhadas pelas agências humanitárias de natureza civil, como o Comité Internacional da Cruz Vermelha, as agências das Nações Unidas como o ACNUR, UNICEF ou o PAM, e as organizações não-governamentais. Quanto aos refugiados, a sua entrada no país de asilo depende da vontade política do país de acolhimento, embora ela esteja condicionada pelos compromissos claros existentes a nível internacional e que a vasta maioria dos países subscreveu. Existe também uma agência das Nações Unidas claramente mandatada para a sua protecção e assistência: o ACNUR.

Tradicionalmente, as organizações humanitárias dividem-se entre as mais vocacionadas para prestar assistência material e as vocacionadas para a componente de protecção, através da advocacia e denúncia de violações de direitos humanos. Embora se considere que a simples presença da comunidade internacional no terreno fornecendo assistência material constitua já uma forma de protecção pelo factor de dissuasão, algumas das organizações que mais acesso têm a informação sobre a situação real em situações de conflito preferem não a divulgar, pela interferência que isso pode ter sobre a sua capacidade de agir no terreno e junto

das populações locais. Daí que, mesmo entre as organizações humanitárias, haja separações de tarefas.

A neutralidade e imparcialidade da ajuda humanitária são aqui factores determinantes da capacidade de exercer a protecção, pela credibilidade que isso confere aos esforços em nome de valores universais como os direitos humanos, independentes de motivações de natureza instrumental e estratégica. Isto resulta, por vezes, que a função de denuncia esteja condicionada pela necessidade de manter a distância em relação às partes em conflito, preservando a possibilidade de acesso às populações e também, nalguns casos, salvaguardando a segurança dos funcionários. Trata-se de um dos grandes dilemas que se colocam à ajuda humanitária e que presidem à definição de estratégias no terreno. Em situações de crimes de guerra, genocídio e limpeza étnica, só a intervenção musculada é por vezes capaz de impor medidas de contenção das violações – aí estamos em presença da intervenção humanitária. É importante sublinhar esta distinção entre ajuda humanitária e intervenção humanitária.

Em particular, no que diz respeito às populações deslocadas dentro do país, e apesar dos esforços de crescente coordenação das várias agências humanitárias no sentido de distribuição de responsabilidades, existe ainda um gap institucional, que se traduz na ausência de uma agência claramente mandatada para exercer a protecção dos deslocados em todas as circunstâncias. Isto gera uma situação em que o ACNUR, agência com o mandato para protecção de refugiados, venha crescentemente a assumir a protecção de deslocados mas não em todos os casos. Esta questão foi melhorada com a criação da abordagem por clusters, um mecanismo destinado a cobrir lacunas em áreas como da protecção, abrigo de emergência, gestão de campos, educação, saúde, nutrição, água e higiene, e logística. É neste contexto que o ACNUR assume a liderança do grupo de trabalho do cluster humanitário sobre protecção, o que lhe confere maior responsabilidade mas não um mandato automático. A organização tem, essencialmente, decidido caso a caso (Freitas, 2004).

Desde 1999 as missões de manutenção da paz das Nações Unidas têm sido claramente mandatadas para proteger civis afectados por conflito, designadamente na Serra Leoa, Costa do Marfim, Libéria, Sudão, RDC, Chad e Somália. No entanto, tem sido clara a confusão sobre a operacionalização do mandato de protecção de civis, e essa lacuna tem sido colmatada de forma ad hoc com a criação de orientações caso a caso. O resultado tem sido de pouca eficácia sobretudo na tradução dos conceitos em estratégias compreensivas e em chegar a acordo relativamente a determinadas componentes dos mandatos, dados os múltiplos constrangimentos quer a nível das lideranças, quer a nível dos interesses dos países que contribuem com tropas (Bennett, 2010). Esta questão coloca-se de forma ainda mais clara nou-

tros contextos onde as tropas estrangeiras não têm qualquer mandato das Nações Unidas relativamente à protecção de civis.

A natureza fluída dos mandatos e imprevisibilidade constituem fortes obstáculos à eficácia operacional.

Componente Política e Componente Humanitária das Missões Integradas e Abordagens Abrangentes

As recentes missões integradas das Nações Unidas têm uma componente política e uma componente de direitos humanos, e apesar do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos ser relativamente autónomo, o facto de funcionar como parte das novas missões integradas reduz-lhe severamente a margem de manobra e mesmo a credibilidade junto de alguns parceiros. Em situações em que para além das violações de direitos humanos existe desordem e conflitualidade generalizada, com perseguições a indivíduos ou grupos, as forças de manutenção de paz ou de imposição de paz têm um papel importante a desempenhar. Realizam outras funções como facilitar a organização e passagem de mercadorias, facilitar acesso a determinadas zonas, e nalguns casos fornecer a segurança do staff das agências humanitárias, embora muitas delas não se queiram associar à componente militar mesmo que ela seja das Nações Unidas.

Os próprios mecanismos de financiamento da ajuda internacional estão direccionados para intervenções em diferentes fases do conflito. O Fundo de Construção de Paz das Nações Unidas, por exemplo, tem dois tipos de financiamento adaptados às contingências de cada fase: um destinado à fase de risco de eclosão ou reacender do conflito, a de resposta imediata, e outro de construção da paz e recuperação, destinado a situações de pós-conflito. Ambos têm financiado projectos destinados ao apoio de vítimas de migração forçada, sendo o primeiro mais focalizado no apoio de emergência a deslocados, enquanto que o segundo se centra na reconciliação e acesso à justiça, recuperação de propriedade no retorno.

Embora a distinção analítica e operacional entre protecção e assistência seja útil e pertinente, é importante ter em mente que as duas dimensões estão intimamente ligadas. As causas dos riscos associados à provisão de assistência e protecção pela comunidade são frequentemente as mesmas e é importante eleger abordagens complementares, minimizando a necessidade de adoptar métodos de assistência pouco seguros ou que agravem os riscos em termos de protecção da integridade física (Jaspars and O'Callaghan, 2010). O princípio de assegurar que as intervenções não pioram a situação das populações civis (do no harm) é por vezes posto em causa pela integração de forças civis e militares na gestão de conflitos.

Conclusão

A comunidade internacional tem-se esforçado por responder ao problema dos conflitos, desenvolvendo mecanismos operacionais cada vez mais sofisticados que colocam ao dispor um conjunto de valências que se pretende ajam de forma integrada e coerente. Este artigo reconhece a importância dos esforços conjuntos, mas lança uma perspectiva de cautela relativamente ao grau de integração que se pode esperar quando se trata de ajuda humanitária, sobretudo a pessoas em situação de migração forçada.

A inconsistência entre normas jurídicas, objectivos políticos e necessidades efectivas das populações recomenda cautela relativamente ao grau de integração da resposta internacional em cenários de gestão de conflitos. O exemplo da questão do acesso às populações para fornecer assistência e protecção acaba por ser uma questão política, favorecendo uma intervenção selectiva. Face a meios ou recursos escassos, o critério deveria ser o das necessidades efectivamente sentidas pelas populações, mais do que considerações de ordem política ou estratégica dos países doadores. Os deslocados dentro do seu país, designadamente, acabam por ser das populações mais afectadas pois não beneficiam da protecção internacional no exterior e por vezes a nível interno também não a têm, fugindo mesmo para outras zonas, onde acabam por depender da boa vontade e acolhimento das populações dessas zonas.

Do ponto de vista jurídico, o Estado tem o papel legítimo sobre a protecção dos seus cidadãos. A par disto desenvolvem-se normas no sentido da responsabilidade internacional de proteger as populações dentro do país em conflito. No entanto, a utilização dessas normas acaba por depender de condições políticas, pelo que só são utilizadas em determinadas circunstâncias. O carácter aleatório e a manipulação das normas fazem com que haja inconsistência entre a intervenção orientada com base em condicionalismos políticos e a que é orientada com base em fundamentos normativos. Isto reflecte-se a nível operacional, designadamente no tipo de actores envolvidos na protecção e assistência às populações, e nos termos de referência que lhes são dados, uma vez que esta dimensão em última análise deriva do encontro entre os dois níveis normativo e político. Se as inconsistências entre os dois não estiverem resolvidas é difícil a coordenação. No entanto, tais inconsistências não devem ser resolvidas através da diluição de princípios, mas sim pela ênfase nas normas que presidem à intervenção, seja a nível de decisão política seja a nível da resposta operacional que é dada em termos da gestão da crise.

Bibliografia

- Abebe, M. (2010). "The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope, and Enforcement Challenges." *Refugee Survey Quarterly* 29 (3): 28.
- Albert, M. (2010). "Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx." *Refugee Survey Quarterly* 29 (1): 61.
- Benini, A. A. and L. H. Moulton (2004). "Civilian victims in an asymmetrical conflict: Operation Enduring Freedom, Afghanistan." *Journal of Peace Research* 41 (4): 403.
- Bennett, N. (2010). "International Peacekeeping Missions and Civilian Protection Mandates -Oxfam's Experiences in Sudan, the Democratic Republic of Congo, Chad, and Somalia." *Humanitarian Exchange Magazine* 46 (March).
- Berg, (2008). *The Dynamics of Conflict in the Tri-border Region of the Sudan, Chad and Central African Republic*. Friedrich-Ebert-Foundation: Div. for Internat. Cooperation, Deaf Development Policy.
- Binder, M. (2009). "Humanitarian Crises and the International Politics of Selectivity." *Human Rights Review* 10 (3): 327-348.
- Brun, C. (2010). "Hospitality: Becoming 'IDPs' and 'Hosts' in Protracted Displacement." *Journal of Refugee Studies* 23 (3): 337-355.
- Buhaug, H. and K. S. Gleditsch (2008). "Contagion or Confusion? Why Conflicts Cluster in Space." *International Studies Quarterly* 52 (2): 215-233.
- Carpenter, R. C. (2005). "'Women, Children and Other Vulnerable Groups': Gender, Strategic Frames and the Protection of Civilians as a Transnational Issue." *International Studies Quarterly* 49 (2): 295-334.
- Carrillo, A. C. (2009). "Internal displacement in Colombia: humanitarian, economic and social consequences in urban settings and current challenges." *International Review of the Red Cross* 91 (875): 527-546.
- Duncan, C. R. (2005). "Unwelcome Guests: Relations between Internally Displaced Persons and Their Hosts in North Sulawesi, Indonesia." *Journal of Refugee Studies* 18 (1): 25-46.
- Evans, G. (2008). "The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... and Gone?" *International Relations* 22 (3): 283.

- Feller, E. (2006). "UNHCRs Role in IDP protection: opportunities and challenges." *Forced Migration Review*: 11-13.
- Fishstein, (2010). *Winning Hearts and Minds in Afghanistan? Examining the Relationship between Aid and Security in Balkh Province*. November 2010, Boston: Feinstein International Center.
- Focarelli, C. (2008). "The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine." *Journal of Conflict and Security Law* 13 (2): 191-213.
- Freitas, R. (2004). "UNHCR decision-making on internally displaced persons: the impact of external and internal factors on policy strategy". In B. Reinalda and B. Verbeek, (orgs.) *Decision-making within International Organizations*. London: Routledge, 123-136.
- Freitas, R. (2005). *Constraints and opportunities for IGOs' autonomy: the case of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*. Florence: European University Institute.
- Frelick, B. (2007). "Paradigm Shifts in the International Responses to Refugees." *Fear of persecution: global human rights, international law and human well-being*, 33.
- Hartmann, B. (2010). "Rethinking climate refugees and climate conflict: Rhetoric, reality and the politics of policy discourse." *Journal of International Development* 22 (2): 233-246.
- Hubert, D. and C. Brassard-Boudreau (2010) "Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access". In *Journal of Humanitarian Affairs*, November, em <http://jha.ac/2010/11/24/shrinking-humanitarian-space-trends-and-prospects-on-security-and-access/>, acedido em 02/03/2010.
- Jackson, S. and Walker (1999). "Depolarising the 'Broadened' and 'Back-to-Basics' relief models." *Disasters* 23 (2): 93-114.
- Jaspars, S. and S. O'Callaghan (2010). "Livelihoods and protection in situations of protracted conflict." *Disasters* 34: S165-S182.
- Johansson, (2010). *Peace by Repatriation: Concepts, Cases, and Conditions*. Umea University.
- Kaun, A. (2008). "When the displaced return: challenges to 'reintegration' in Angola". *Research Paper* n° 152, January 2008, Policy Development and Evaluation Service.
- Keene, J. (2010). "Where are the bodies? A transnational examination of state violence and its consequences." *The Public Historian* 32 (1): 7.

- Lischer, S. K. (2003). "Collateral Damage: Humanitarian Assistance as a Cause of Conflict." *International Security* 28 (1): 79-109.
- Martin, S. (2010). "Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect." *Global Responsibility to Protect*, 2 1 (2): 38-59.
- Newman, M. (2009). "Revisiting the 'Responsibility to Protect'." *The Political Quarterly* 80 (1): 92-100.
- Nkundwanabake, C. (2009). *Perceiving the Burundi social crisis: a matter of ethnic interests or conflict over natural resources*, Swedish University of Agricultural Services.
- Orchard, (2010). "Protection of internally displaced persons: soft law as a norm-generating mechanism." *Review of International Studies* 36 (02): 281-303.
- Phuong, K., (org.) (2005). *The International Protection of Internally Displaced Persons*. Cambridge, Cambridge U P.
- Salehyan, I. (2008). "From climate change to conflict? No consensus yet." *Journal of Peace Research* 45 (3): 315.
- Stobbaerts, E., S. Martin, et al. (2007). "Integration and UN humanitarian reforms." *Forced Migration Review* 29: 18-20.
- Tadjbakhsh, S. and A. M. Chenoy (2007). *Human Security: Concepts and Implications*, Routledge.
- Theisen, M. (2008). "Blood and soil? Resource scarcity and internal armed conflict revisited." *Journal of Peace Research* 45 (6): 801.
- UN Secretary-General (2009). "Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict". *Report to the Security Council*, 29 May 2009.
- UNHCR (2010). *Handbook for the Protection of IDPs*. Global Protection Cluster Working Group.
- Convenção de Genebra sobre o Direito de Asilo.
- Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.
- Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Refugiados em África (1969).
- Convenção para a Protecção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente em África, (adoptada em 2009).