

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais

SITUAÇÕES DE REFÚGIO PROLONGADO E ESTADOS FALIDOS

Isabela de Oliveira Mazão

Belo Horizonte

2011

Isabela de Oliveira Mazão

SITUAÇÕES DE REFÚGIO PROLONGADO E ESTADOS FALIDOS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Cristiano Garcia Mendes

Belo Horizonte

2011

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

M475s Mazão, Isabela de Oliveira
Situações de refúgio prolongado e estados falidos / Isabela de Oliveira Mazão.
Belo Horizonte, 2011.
92f. : II.

Orientador: Cristiano Garcia Mendes
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Refugiados. 2. Congo (República Democrática). 3. Burundi. 4. Ruanda. 5.
Tanzânia. 6. Uganda. I. Mendes, Cristiano Garcia II. Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais. III. Título.

CDU: 325.254

Isabela de Oliveira Mazão

Situações de Refúgio Prolongado e Estados Falidos

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Prof. Dr. Cristiano Garcia Mendes (Orientador) – PUC Minas

Prof^ª. Dra. Matilde de Souza – PUC Minas

Prof. Dr. Otávio Soares Dulci – PUC Minas

Belo Horizonte, 2011.

AGRADECIMENTOS

A redação de uma dissertação é em grande parte um esforço solitário, mas, sem o apoio e orientação de pessoas muito importantes não seria possível concluir este trabalho. Por isso, gostaria aqui de agradecer a algumas destas pessoas.

Agradeço ao Cristiano que teve paciência e o interesse de me ajudar a chegar até o fim deste trabalho. Desde a graduação aprendi muito com ele.

Agradeço a Matilde e ao Paulo Esteves que foram fundamentais no início deste projeto.

Meus agradecimentos a todos os professores e funcionários do Programa de Mestrado da PUC Minas.

Aos colegas do mestrado que dividiram comigo todas as alegrias e agonias do processo.

À minha família, meus pais e irmãos, e aos meus amigos, que me apoiaram não só no decorrer do mestrado, mas em tudo mais que eu me proponho a fazer. Contar com eles é o que torna tudo mais fácil.

Durante o período em que escrevi esta dissertação, contei ainda com “co-orientadores” que são algumas das pessoas mais brilhantes que já conheci, e co-responsáveis por muito do que venho conquistando em minha carreira: Ana Lúcia Gazzola, Sueli, Céres, Fenati e Marcílio. Obrigada.

À Eliane, que me acolheu de braços abertos mais uma vez.

A equipe do ACNUR, com quem eu dividido o desafio de trabalhar pela proteção dos refugiados. Fazer parte desta equipe é um honra, e tem sido uma alegria!

RESUMO

A dissertação trata da relação entre situações de refúgio prolongado e Estados falidos. Mais especificamente, pretende-se explorar as principais implicações da falência estatal no problema dos refugiados, e, ao mesmo tempo, as implicações do problema dos refugiados no processo de falência estatal. A pesquisa tem como hipótese a idéia de que Estados falidos são uma das causas da existência das situações de refúgio prolongado, e que essas situações têm importantes conseqüências no processo de enfraquecimento estatal. Utiliza-se como estudo de caso, os Estados da região dos Grandes Lagos da África – República Democrática do Congo, Burundi, Ruanda, Tanzânia, e Uganda.

Palavras-chave: Refugiados. Refugiados em situação prolongada. Estado falido. República Democrática do Congo. Burundi. Ruanda. Tanzânia. Uganda.

ABSTRACT

This dissertation explores the relationship between protracted refugee situations and failed States. More specifically, it explores the main implications of the state failure in protracted refugee situations and the implications of the refugee problem in the process of state weakness. The research hypothesis is that failed States are one cause of the existence of protracted refugee situations, and that these situations have major consequences in the process of State weakness. The case study is the Great Lake region in Africa – Democratic Republic of Congo; Burundi; Rwanda; Tanzania; Uganda.

Key-words: Refugee. Protracted refugee situations. Failed State. Democratic Republic of Congo. Burundi. Rwanda. Tanzania. Uganda.

LISTA DE MAPAS

| | |
|--|----|
| Mapa 1 - Países de origem de refugiados | 19 |
| Mapa 2 - Estados da Região dos Grandes Lagos da África | 35 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Distribuição das populações deslocadas sob mandato do ACNUR por localização (fim de 2009) | 20 |
| Tabela 2 – Situação de refúgio prolongado | 26 |
| Tabela 3 - Número de refugiados na Região dos Grandes Lagos da África – 31 de dezembro de 2009. | 35 |
| Tabela 4 - Índice de Falência Estatal..... | 50 |
| Tabela 5 - Evolução do IDH..... | 54 |
| Tabela 6 - Indicadores de desenvolvimento | 55 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Fluxo de deslocamento na região dos Grandes Lagos | 36 |
| Gráfico 2 - Evolução do IDH (1980-2010) | 54 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Características dos Estados Fortes, Fracos, Falidos e Colapsados..... | 47 |
| Quadro 2 - Ruanda..... | 56 |
| Quadro 3 - Uganda | 57 |
| Quadro 4 - Tanzânia | 58 |
| Quadro 5 - República Democrática do Congo..... | 59 |
| Quadro 6 - Burundi..... | 60 |

LISTA DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

AFDL – Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire

BCPR – Bureau for Crises Prevention and Recovery

BINUB – Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi / United Nations Integrated Office in Burundi

CASWANAME – Central Asia, South-West Asia, North Africa, the Middle East

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDP – Internally Displaced People

LRA – Lords Resistance Army

MONUC – United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo

MONUSCO – United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUB – United Nations Operation in Burundi

OUA – Organização da União Africana

PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento

RDC – República Democrática do Congo

RDC – República Democrática do Congo

RPF – Frente Patriótica de Ruanda

RPF – Frente Patriótica Ruandesa

UNAMIR – United Nations Assistance Mission for Rwanda

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

UNOMUR – United Nations Observation Mission Uganda-Rwanda

UNRWA – United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 SITUAÇÕES DE REFÚGIO PROLONGADO: NATUREZA E CAUSAS | 15 |
| 2.1 Definições..... | 15 |
| 2.2 Número de refugiados no mundo..... | 19 |
| 2.3 Soluções duradouras | 20 |
| 2.4 Situações de refúgio prolongado | 23 |
| 2.5 Principais causas da situação de refúgio prolongado..... | 26 |
| 2.6 Refúgio Prolongado, segurança e desenvolvimento | 28 |
| 2.7 Situação dos refugiados na região dos Grandes Lagos da África..... | 30 |
| 3 FALÊNCIA ESTATAL..... | 38 |
| 3.1 Características dos Estados falidos..... | 39 |
| 3.2 Identificando Estados falidos..... | 48 |
| 3.3 Segurança Humana | 50 |
| 3.4 Caracterizando a região dos Grandes Lagos da África..... | 53 |
| 4 ESTADO E CIDADANIA..... | 61 |
| 4.1 Estado para todos e todos em um Estado | 61 |
| 4.2 Estado e violência | 65 |
| 4.3 Soberania..... | 67 |
| 4.5 Cidadania e Estado falido | 72 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 76 |
| REFERÊNCIAS | 80 |
| ANEXOS | 86 |

1 INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa é a relação entre as situações de refúgio prolongado e os Estados falidos. Trabalha-se então com a hipótese de que existe uma relação de dependência entre as duas variáveis. Os Estados falidos mostram-se como origem das situações de refúgio prolongado, e a existência das situações de refúgio prolongado pode ser vista como fator que contribui para o processo de falência do Estado.

Mais de dois terços dos refugiados do mundo vivem em situação de refúgio prolongado. (LOESCHER, 2008). Viver nesta condição pode significar muitas coisas: a falta de acesso à educação, trabalho, saúde, lazer, e à uma vida normal. A triste realidade da vida em um campo de refugiados, na maioria dos casos, localizados em áreas isoladas e restritas, é o mais recorrente no caso dos refugiados que vivem em situação prolongada.

Segundo Jeff Crisp (2003), as situações de refúgio prolongado na África são encontradas em regiões fronteiriças dos países de asilo, em locais que são inseguros, com condições climáticas adversas, com pouca infraestrutura e muito pobres. Outra característica é o fato de que essas populações são compostas por grupos de pessoas que demandam atenção especial, em sua maioria são crianças, adolescentes, mulheres e idosos. E finalmente, de acordo com Jamal (*apud* CRISP, 2003), nessas situações o direito à vida foi conquistado às custas de todos os outros direitos, uma vez que as condições de vida são muito restritivas. Pessoas que vivem nessa situação têm sua segurança física limitada; liberdade de movimento limitada; direitos civis e políticos limitados; direito de escolha limitado; e restritas possibilidades de engajamento em atividades remuneradas. (CRISP, 2003).

Os refugiados que permanecem em situações prolongadas de refúgio são aqueles que não conseguem acessar uma solução duradoura. Aqueles que permanecem por mais de cinco anos em uma condição intermediária entre o deslocamento forçado e a integração no país de asilo, ou reintegração no país de origem. Estas pessoas encontram-se presas em um limbo. Elas não podem retornar para seu país de origem porque o retorno não é seguro, ou porque não o querem. Também não conseguem se integrar localmente, devido ao fato de que o país de asilo não possibilita que estas pessoas se integrem definitivamente em seu território. Conseqüentemente, estas pessoas não têm como seguir em frente com suas vidas, já que não são reconhecidos por nenhum Estado que as proteja e faça valer seus direitos.

O primeiro capítulo, “Situações de Refúgio Prolongado: Natureza e Causas”, apresenta informações básicas sobre o tema do refúgio e sobre as situações do refúgio

prolongado. Em seguida, são apresentadas as situações de refúgio prolongado na região dos Grandes Lagos da África, que são o estudo de caso da presente pesquisa.

A região dos Grandes Lagos é composta por cinco Estados – Uganda, Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo e Tanzânia - da região oriental da África que se encontra próxima aos lagos Vitória, Malawi e Tanganika. O problema do deslocamento nesta região é antigo, em alguns dos países, desde a sua independência. Em Ruanda, por exemplo, o conflito entre Tutsis e Hutus existe desde os anos 1960, e por consequência disso, centenas de pessoas foram forçadamente deslocadas. Problemas de deslocamento forçado fazem também parte da história de Uganda, Burundi e República Democrática do Congo (RDC). A Tanzânia em menor escala também teve alguns de seus nacionais forçados a deixar o país, mas, no contexto regional, a Tanzânia representa muito mais um local de destino do que de origem de refugiados.

A região dos Grandes Lagos é representativa para os fins da pesquisa, uma vez que as duas variáveis a serem estudadas estão presentes nesta região - as situações prolongadas de refúgio e Estados falidos. O Burundi e a República Democrática do Congo são considerados Estados falidos (ROTBERG, 2004). Já Ruanda, origem de grandes fluxos de deslocamento forçado, é considerado um dos Estados mais pobres do mundo, e tem um passado de violência muito significativo, o que é um traço do enfraquecimento estatal segundo Rotberg (2003). Uganda é também considerado um dos Estados mais pobres do mundo, e também apresenta elementos de extrema violência sobre os quais o Estado não possui controle. A Tanzânia, pela proximidade e por ser um país pacífico, é um dos principais destinos dos refugiados da região, e por isso enfrenta os desafios de dividir com estes Estados o fardo gerado pelo deslocamento forçado.

O segundo capítulo, “Falência Estatal”, explora as características e principais consequências da falência estatal. Trata também do tema da segurança humana, e analisa a situação dos Estados da região dos Grandes Lagos.

Ao longo deste capítulo buscou-se caracterizar os Estados falidos explorando os argumentos de diferentes autores que estudam o tema. Ao listar as principais características destes Estados, e explorar quais elementos contribuem para que um Estado enfraqueça, e possa falir, é possível compreender por que motivos estes Estados são lugares que originam fluxos de refugiados, dado que a violência e o conflito prolongado são algumas das características destes Estados.

Uma vez explorada a teoria sobre Estados falidos, busca-se neste capítulo fazer uma análise dos Estados da região dos Grandes Lagos, e os elementos que caracterizam cada um destes Estados.

O terceiro capítulo, “Estado e Cidadania”, discute sobre a relação entre Estados falidos e o refúgio prolongado por uma perspectiva teórica. Para tanto, utiliza-se os argumentos de Foucault, Giorgio Agamben, Rob Walker, Campbell e Cyntia Webber.

Reunindo os elementos abordados nos dois primeiros capítulos, busca-se desenvolver considerações teóricas sobre questões fundamentais para o tema do refúgio e da falência estatal, como por exemplo, cidadania, reconhecimento dos cidadãos por parte do Estado, soberania, fronteira e território. Neste sentido a figura do refugiado é um elemento que desafia os conceitos de soberania e cidadania. Da mesma maneira, o conceito de Estado falido desafia a definição weberiana de Estado e relativiza o conceito de cidadão em relação ao Estado falido. O entendimento de conceitos chave das relações internacionais se faz fundamental para o entendimento mais amplo das implicações da falência estatal e da existência do fenômeno do refugio.

Espera-se, ao final dos três capítulos, construir um entendimento claro sobre o que são as situações de refúgio prolongado e os Estados fracos e falidos, e assim compreender como a crescente falência de Estados e a aumento das situações de refúgio prolongado se relacionam.

2 SITUAÇÕES DE REFÚGIO PROLONGADO: NATUREZA E CAUSAS

A situação de refúgio prolongado¹ é a realidade de grande parte dos refugiados do mundo. De acordo com Loescher et al. (2008) mais de 8 milhões de pessoas vivem nestas situações, localizadas nas regiões mais pobres e instáveis do mundo, como por exemplo, leste e oeste da África, sul e sudeste da Ásia, Cáucaso, Oriente Médio, África Subsaariana (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010).

O número de refugiados vivendo em situações prolongadas de refúgio sem perspectiva de solução duradoura é baseado principalmente na contagem dos refugiados vivendo em campos de refugiados, geralmente focando populações formadas por mais de 10.000 pessoas. Esta contagem, segundo Loescher (2008), não inclui populações menores, ou populações vivendo em áreas urbanas, que por estarem dispersas são dificilmente identificadas. Sendo assim, o autor calcula que o número total de pessoas vivendo em situações prolongadas de refúgio é muito maior do que retratado em estatísticas mais recentes. Loescher acredita que dois terços dos refugiados no mundo estão presos em situações prolongadas de refúgio. (LOESCHER et. al., 2008).

2.1 Definições

Antes de entrar no tema do refúgio prolongado será apresentada nesta seção a definição do termo refugiado, que é a base para o entendimento do que será futuramente discutido.

Refugiadas são pessoas que por fundado temor de perseguição são obrigadas a deixar seu país de origem, por isso temendo por suas vidas, e não tendo nenhuma garantia de segurança, são forçadas a atravessar uma fronteira internacional a fim de se sentirem seguras. Estas pessoas fogem de guerras, conflitos, governos ditatoriais, movimentos que violam os direitos humanos, e de perseguição religiosa, de gênero ou de raça². A busca pelo refúgio é basicamente a busca pela sobrevivência.

A principal definição do termo refugiado é a contida na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Leia-se:

¹ Termo em inglês: Protracted Refugees Situations - PRS.

² Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, Artigo 1 (ONU, 1951)

[É considerado refugiado] [...] quem em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar. (ONU, 1951).

Esta definição diz respeito às pessoas que fugiram de seu país em consequência dos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial. Acontece que, nos anos posteriores, outros casos de refugiados surgiram o que gerou a demanda pela ampliação do escopo dessa definição. A fim de ampliar a aplicabilidade da proteção às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos depois 1º de janeiro de 1951, foi elaborado o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de tal maneira que a definição não está mais restrita a uma data específica e a um recorte geográfico.

Junto a estes documentos o marco legal de proteção da pessoa refugiada conta com o Mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados; a Convenção Universal dos Direitos Humanos; Declaração da ONU sobre Asilo Territorial, Convenção da OUA, Declaração de Cartagena de 1984, principalmente. Com base na definição contida nestes diversos documentos, entende-se por refugiado:

(i) aqueles reconhecidos como tal pelos estados signatários da Convenção e/ou do Protocolo; (ii) aqueles reconhecidos como tal pela Convenção da OUA e pela Declaração de Cartagena; (iii) aqueles reconhecidos pelo ACNUR como “refugiados de mandato”; (iv) aqueles que receberam residência em solos humanitários; e (v) aqueles grupos que receberam proteção temporária. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2008).

O status de refugiado é reconhecido por uma série de tratados e convenções internacionais, como citado acima, em que os Estados signatários se comprometem a reconhecer e proteger as pessoas que precisam de proteção internacional.

Destaca-se nas obrigações dos Estados signatários dos tratados, o reconhecimento do direito de buscar refúgio³ e o princípio do *non-refoulement*⁴. O princípio do *non-refoulement* ou da não devolução, contido na Convenção de 51 (artigos 32 e 33) e do Protocolo de 67

3 Artigo XIV; §1 Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, NAÇÕES UNIDAS, 1948).

4 Artigo 33; §1. Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. (ONU, 1951).

proíbe os Estados que são parte das Convenções de expulsar, devolver ou extraditar refugiados para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco.

Os Estados dentro de sua legislação criam leis e mecanismos de determinação da condição de refugiado⁵, e uma vez reconhecida como tal, a pessoa passa a ter acesso a serviços públicos e a ter o direito de trabalhar legalmente naquele país. Com base na definição apresentada nos tratados internacionais e com base na legislação do governo receptor, uma pessoa pode ser reconhecida como refugiado e então passar a receber a ajuda e proteção internacional. Em outros casos, como por exemplo, no de fluxos muito grandes de pessoas e também em Estados que não são signatários dos instrumentos de proteção dos refugiados, o ACNUR pode determinar o status de refugiado – refugiado de mandato⁶ e refugiados *prima facie*⁷.

Existem vários canais de acesso que podem ser requisitados para receber o *status*, são eles: diretamente ao governo do país onde a pessoa está buscando refúgio; diretamente ao ACNUR; por meio do PNUD; por meio de ONGs que trabalham com estas populações. No entanto, a prerrogativa sobre a elegibilidade é do ACNUR e/ou do governo do Estado. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 1989). O conhecimento sobre a definição e o acesso ao reconhecimento da condição de refugiado não é clara para muitas das pessoas que deixam seu país. Por isso, parte importante do trabalho do ACNUR e dos governos que recebem estas pessoas é o de informá-los sobre o processo de solicitação de refúgio.

Emma Haddad (2008) argumenta que, ainda que cunhado em diversos documentos e ainda que largamente utilizado, o termo refugiado não é completamente claro. A autora

⁵ Neste caso refere-se ao status de refugiado de Convenção. “Se um Estado é signatário da Convenção e do Protocolo, é responsabilidade do governo conceder os status de refugiado. Vários procedimentos existem no nível nacional para decidir sobre o status. O ACNUR normalmente participa destes procedimentos. Do ponto de vista do refugiado, o status de refugiado de Convenção é o mais favorável: não somente com relação a garantia do *nonrefoulement*, mas também confere uma série de direitos econômicos e sociais de acordo com o texto da Convenção e do Protocolo. Este direitos incluem o direitos de obter documentos de viagem, o que é de vital importância. (Determination of Refugee Status (RLD 2), (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 1989).

⁶ Refugiados de mandato são aquelas pessoas assim reconhecidas pelo ACNUR em virtude de seu Estatuto, que contém basicamente a mesma definição da Convenção. Estas pessoas são referidas como refugiados de mandato. O reconhecimento de uma pessoa como refugiado de mandato não depende de um Estado ser signatário da Convenção ou do Protocolo. Pessoas que tiveram seu reconhecimento recusado pela convenção podem ser reconhecidas como refugiados de mandato. (Determination of Refugee Status (RLD 2), (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 1989).

⁷ “Elegibilidade *prima facie* é baseada em primeiras impressões. É aplicada em casos de movimentos em grupo, quando a determinação da elegibilidade de cada indivíduo não seria praticável por razões óbvias. Esta tem sido uma prática regular desde os anos 1960, quando o ACNUR presenciou movimentos maciços, principalmente na África.” (Determination of Refugee Status - RLD 2) (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 1989).

acredita que o desafio de se construir uma definição do termo se dá uma vez que ele é usado de maneiras diferentes de acordo com o contexto ou disciplina. Sendo assim, a autora levanta a seguinte questão: “Como nominar um conceito que desafia a definição, uma vez que é impossível construir generalizações sobre um conjunto de eventos terríveis que forcem indivíduos a se tornarem refugiados?” (HADDAD, p.24, 2008).

De acordo com Haddad (2008), quando falamos em refugiados deve estar claro que:

i) um refugiado não é um simples migrante, um migrante escolhe se deslocar, no caso do refugiado observa-se ausência de motivação positiva de se deslocar, é sim, uma fuga em busca de preservar a própria vida; ii) refugiados não são simplesmente indivíduos que fazem parte de uma minoria; iii) refugiados não são ilegais, existem instrumentos legais que garantem o direito de buscar asilo. De modo geral, refugiados são aqueles forçados a migrar de uma situação onde permanecer pode implicar em sua morte. (HADDAD, p.27, 2008).

A publicação do ACNUR “Tendências Globais” de 2009 informa que a maioria dos refugiados permanece em sua região de origem, uma vez que eles fogem para países vizinhos. Assim, as regiões que mais geram refugiados são também as regiões que mais abrigam refugiados. Em média, entre 76 e 91 por cento dos refugiados permanecem na região de sua nacionalidade. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2009).

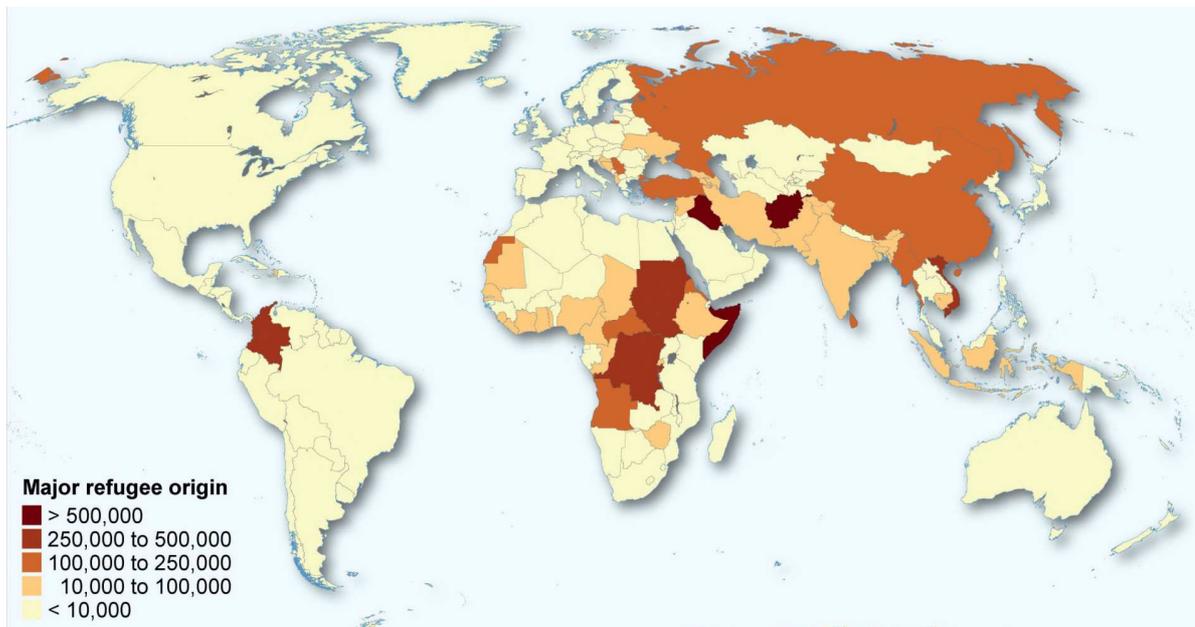
Várias populações de refugiados são mantidas em regiões tipicamente limitadas, onde possuem restrição total ou parcial de locomoção. São impedidos de se integrar localmente sendo então impossibilitados de levar uma vida normal, com acesso a serviços públicos, trabalho, educação, etc. Esta situação é considerada intermediária, uma vez que seria uma fase idealmente de curto prazo entre o deslocamento e o acesso a uma solução duradoura. São essas populações formadas por refugiados que não encontram soluções duradouras, que criam as situações de refúgio prolongado.

Como será apresentado no decorrer deste trabalho, as conseqüências destas situações são diversas e sempre perversas. Entre os vários problemas gerados e agravados por estas situações, pode-se citar o aumento do número de pessoas apátridas, já que várias crianças nascem nestes limbos, e não são reconhecidas como cidadãs de nenhum Estado.

Antes de voltar a falar especificamente dos casos de refugiados em situação prolongada, a próxima sessão deste texto irá apresentar o número de refugiados ao redor do mundo.

2.2 Número de refugiados no mundo

Os dados estatísticos mais recentes do ACNUR mostram que no início de 2010, existiam 43,3 milhões de pessoas deslocadas no mundo, número mais alto desde meados dos anos 1990. Este número inclui: 15,2 milhões de refugiados dos quais 10,4 milhões ficaram sob a responsabilidade do ACNUR e 4,8 milhões de refugiados palestinos, sob o mandato da UNRWA⁸; 983 mil solicitantes de refúgio e 27,1 milhões de deslocados internos⁹. Neste mesmo ano, cerca de 5,5 milhões de refugiados viviam em situação refúgio prolongado em 21 países diferentes, representando 25 situações prolongadas de refúgio. Informações do ACNUR revelam também que em 31 de dezembro de 2009, 3.579.274 refugiados viviam em campos. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010).



Mapa 1 - Países de origem de refugiados

Fonte: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010

A tabela a seguir retrata em que condições as populações de refugiados estão vivendo. Como pode ser observado, a maior parte da população de pessoas deslocadas na África vive em campos e em áreas rurais.

⁸ The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

⁹ “pessoas ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou a deixar as suas casas ou locais de residência habitual, particularmente em consequência, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.” (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2009).

Tabela 1 - Distribuição das populações deslocadas sob mandato do ACNUR por localização (fim de 2009)¹⁰

| Table V.1 Sex and age distribution of refugees by type of location, end-2009 | | | | | | | | | | | |
|---|---------------------------------|--------|------|-------|-------|-----|------|------|-------|-------|-----|
| Type of location | UN major region | Female | | | | | Male | | | | |
| | | 0-4 | 5-11 | 12-17 | 18-59 | 60+ | 0-4 | 5-11 | 12-17 | 18-59 | 60+ |
| Camps/centers* | Africa | 9% | 12% | 7% | 22% | 2% | 9% | 12% | 7% | 19% | 1% |
| | Asia | 3% | 12% | 8% | 23% | 1% | 4% | 13% | 9% | 25% | 2% |
| | Europe | 4% | 5% | 5% | 23% | 11% | 4% | 6% | 6% | 28% | 8% |
| | Oceania | 6% | 8% | 7% | 25% | 2% | 6% | 10% | 8% | 26% | 2% |
| | Total | 6% | 12% | 7% | 22% | 2% | 7% | 12% | 8% | 22% | 2% |
| Rural/dispersed | Africa | 8% | 11% | 8% | 24% | 2% | 8% | 11% | 7% | 20% | 1% |
| | Asia | 2% | 3% | 5% | 17% | 1% | 2% | 4% | 7% | 60% | 1% |
| | Europe | 0% | 2% | 3% | 28% | 18% | 0% | 2% | 3% | 33% | 11% |
| | Latin America and the Caribbean | 6% | 7% | 8% | 21% | 3% | 6% | 6% | 7% | 29% | 7% |
| | Oceania | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| | Total | 3% | 5% | 4% | 14% | 2% | 3% | 5% | 4% | 22% | 1% |
| Urban | Africa | 5% | 8% | 7% | 25% | 1% | 6% | 7% | 9% | 31% | 2% |
| | Asia | 3% | 9% | 7% | 25% | 2% | 3% | 9% | 8% | 30% | 3% |
| | Europe | 1% | 3% | 4% | 26% | 11% | 1% | 4% | 5% | 37% | 7% |
| | Latin America and the Caribbean | 2% | 4% | 7% | 25% | 3% | 2% | 5% | 10% | 39% | 4% |
| | Oceania | 0% | 0% | 5% | 5% | 0% | 0% | 0% | 0% | 86% | 5% |
| | Total | 3% | 9% | 7% | 25% | 3% | 3% | 9% | 8% | 30% | 3% |
| Grand Total | | 4% | 9% | 7% | 25% | 2% | 4% | 10% | 8% | 29% | 3% |

*No camps/centers were reported for Latin America and the Caribbean.

Fonte: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2009.

2.3 Soluções duradouras

O ACNUR e os Estados signatários dos instrumentos internacionais de proteção dos refugiados se comprometem a buscar soluções duradouras para as pessoas que buscam refúgio. São três as soluções duradouras e possíveis: a repatriação voluntária para o país de origem, a integração no país onde primeiro buscou-se o refúgio, e o reassentamento.

A maioria dos refugiados regressa ao país de origem assim que as condições se tornam favoráveis, o que ocorre quando um conflito se encerra, quando o nível de estabilidade é restaurado e quando uma estrutura básica já foi construída ou reconstruída. O retorno ao país de origem sempre foi reconhecido como a solução duradoura preferível, tanto do ponto de vista dos refugiados, quanto dos Estados envolvidos. Isso porque o refugiado pode retornar para seu país onde possui laços e é familiarizado com a cultura, e os Estados envolvidos são menos afetados pelo ônus e responsabilidade relativos ao deslocamento de pessoas para dentro de seu território. É importante saber que esta solução, cada vez menos, está sendo a realidade dos refugiados espalhados pelo mundo. Isso porque os conflitos e as situações de

¹⁰ Dados estatísticos mais recentes até o fim da elaboração desta pesquisa. A fonte estatística utilizada é o *UNHCR's Statistical Yearbook 2009*.

falência dos Estados têm se prolongado por muitos anos dificultando a possibilidade de repatriação. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010).

O retorno deve ser voluntário, sendo assim não pode existir nenhum tipo de coerção física, legal ou material e deve se dar em condições de dignidade e respeito aos direitos humanos, à segurança física, mental e material do refugiado. A repatriação pode ser realizada por meio do auxílio do ACNUR e dos governos, ou o refugiado pode retornar por seus próprios meios. Para que a repatriação voluntária ocorra com o auxílio do ACNUR é necessário que as razões que primeiro levaram a pessoa a solicitar refúgio deixem de existir, e que o governo do país de origem seja capaz de fornecer segurança. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2009).

Nos casos em que o retorno ao país de origem não é uma opção viável, pode-se permitir ao refugiado viver definitivamente onde primeiramente buscou refúgio. Sendo assim, a segunda solução duradoura é a integração no país onde primeiro se procurou refúgio, o que significa a integração do estrangeiro na comunidade em que está vivendo, adaptando-se aos costumes locais e integrando-se à sociedade. Nestas situações os refugiados são estimulados a integrar as comunidades locais e com o tempo podem chegar a obter a cidadania permanente. Para que a integração local seja bem sucedida, é fundamental que os governos permitam e estimulem o acesso dos refugiados ao mercado de trabalho, educação, serviços de saúde e outros serviços básicos.

A terceira solução duradoura é o reassentamento. Esta é uma solução subsidiária e depende da vontade do refugiado. A pessoa já reconhecida como refugiado em um país é levada a um terceiro país que irá lhe conceder refúgio. Busca-se tal solução somente quando a repatriação e a integração local não são soluções possíveis. Essa é uma ferramenta que permite que os refugiados, que não se integraram ou que não encontraram segurança no país de asilo, possam encontrar segurança em outro lugar. O processo de repatriação é conduzido pelo ACNUR e pelos governos dos Estados envolvidos. Dezesete Estados participam dos programas de reassentamento. São eles: Austrália; Canadá; Dinamarca; Finlândia; Irlanda; Holanda; Nova Zelândia; Noruega; Suécia; Reino Unido, EUA; Argentina; Benin; Brasil; Burkina Faso; Chile e Islândia. Alguns países desenvolvidos, como é o caso dos Estados Unidos, financiam a repatriação em países em desenvolvimento. Esse é um meio de estes países, que já recebem um grande número de refugiados anualmente, estimularem a repatriação em Estados que têm condições de receber refugiados, mas que não possuem

recursos suficientes. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2009).

A dificuldade crescente de contar com a repatriação como uma solução viável para os refugiados tem contribuído para o aumento do número de pessoas vivendo em situação prolongada de refúgio. Mais que isso, tem também causado o aumento do número médio de anos em que uma pessoa permanece vivendo nessas situações. Em 05 de outubro de 2010, em discurso oficial, o Alto Comissário da ONU para Refugiados, António Guterres, alertou o mundo sobre o crescimento dos conflitos de longa duração, que criam novas situações de refúgio prolongado no mundo. O Alto Comissário afirmou que o mundo está “[...] testemunhando a criação de várias situações quase permanentes de refúgio”. Afirmou também que ano de 2009 “[...] foi o pior em duas décadas para a repatriação voluntária de refugiados. Há uma explicação simples para esse fato: as mudanças na natureza dos conflitos e a crescente dificuldade em tratá-los fazem com que o alcance e a manutenção da paz se tornem mais difíceis.” (ANTONIO GUTERRES, ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010).

Na impossibilidade de repatriação, a integração local e o reassentamento tornam-se as opções viáveis. No entanto, o cenário é negativo. Uma imensa lacuna permanece entre a necessidade e a capacidade de reassentamento, o ACNUR estima que cerca de 800.000 refugiados precisem ser reassentados, mas o número de lugares disponíveis anualmente gira em torno de 10% desse valor e 1% do número total de refugiados no mundo. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010). O mesmo é verdade com relação às possibilidades de integração no primeiro país de asilo.

Exposto isso, observa-se a relevância do tema que esta sendo discutido. Nota-se que a situação de refúgio prolongada faz parte do amplo e complexo tema do deslocamento forçado, que abrange não só os refugiados em situação prolongada, mas os demais refugiados, os deslocados internos, os apátridas, e os solicitantes de refúgio. Para bem entender do que se trata este tema específico, trataremos adiante de suas especificidades.

2.4 Situações de refúgio prolongado

São consideradas situações de refúgio prolongado aquelas em que os refugiados,

[...] se encontram em um intratável estado de limbo com duração de longo prazo. Suas vidas podem não estar em risco, mas seus direitos básicos e suas necessidades econômicas, sociais e psicológicas básicas permanecem não atendidas após anos de exílio. Um refugiado nesta situação é freqüentemente incapaz de se libertar da dependência imposta ou da assistência externa. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2004).

O ACNUR considera uma situação de refúgio prolongado aquela em que mais de 25 mil¹¹ refugiados permanecem em situação intermediária no mesmo local por um tempo maior do que cinco anos. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2005). A situação intermediária se refere ao tempo entre o deslocamento e o acesso a uma solução duradoura. O ambiente onde tais situações ocorrem incluem: campos, acampamentos rurais e centros urbanos. (Loescher; Milner; 2006).

O ACNUR (2006) pondera que o número de 25.000 indivíduos não deve servir de base para excluir outros grupos que mesmo sendo menores devem ser percebidos como casos da mesma categoria. São exemplos disso, os Rohingya de Mianmar que se refugiaram em Bangladesh há cerca de 12 anos, onde estima-se que 20.000 refugiados ainda estejam exilados. Cerca de 19.000 refugiados do Burundi ainda vivem na República Democrática do Congo; 16.000 refugiados da Somália permanecem na Etiópia; 19.000 mauritanos ainda vivem no Senegal; 15.000 etíopes permanecem no Sudão; e 19.000 refugiados de Ruanda vivem em Uganda. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2006).

A identificação das situações de refúgio prolongado, de acordo com o ACNUR, é também uma questão de percepção, não ficando, portanto, restrito à definição já apresentada. Refugiados que permanecem por longos períodos em áreas urbanas, mesmo que sem perspectiva de solução duradoura, não costumam ser considerados em situação prolongada. Contudo, sabe-se que milhares de pessoas consideradas refugiados vivem clandestinamente em áreas urbanas. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2006).

¹¹ “crude measure of refugee populations of 25,000 persons or more who have been in exile for five or more years in developing countries”. “The study excluded Palestinian refugees, who fall under the mandate of the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), and represent the world’s oldest and largest protracted refugee situation”. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2006)

Os refugiados em situação prolongada que vivem nas cidades enfrentam diversas dificuldades e raramente recebem ajuda dos organismos internacionais. Essas pessoas, como descrito por Loescher e Milner (2008), vivem como migrantes ilegais sem documentação e sem o status legal de refugiado. São vítimas de exploração e extorsão, dificilmente tem acesso a educação e outros bens públicos, e freqüentemente trabalham ilegalmente.

Outras populações em pequeno número, mas que também devem ser consideradas como em situação prolongada, são os casos residuais (*residual caseloads*). Estas são as populações que permanecem no país de asilo depois que a maioria das pessoas refugiadas já retornou ao país de origem, pois acreditam que a repatriação não é uma opção segura. Esses casos são especialmente vulneráveis por serem números pequenos, e não receberem atenção dos governos locais e ou de origem, e nem da comunidade internacional. (LOESCHER; MILNER, 2008).

A existência das situações de refúgio prolongado já era realidade nos anos 1980 quando grandes populações de refugiados se deslocaram no sudeste da Ásia, América Central, Sul da Ásia, Chifre da África¹² e sudeste da África. Como resultado da Guerra Fria, várias situações de refúgio prolongado se formaram, nos anos 1990 muitas destas situações foram sendo resolvidas uma vez que estas pessoas retornaram voluntariamente para seu país de origem. Vários moçambicanos, namibianos deixaram a África do Sul, assim como vários cambojanos deixaram a Tailândia. Em 1993, durante a resolução destes conflitos, existiam 27 situações de refúgio prolongado no mundo, somando um total de 7.9 milhões de refugiados. (LOESCHER; MILNER, 2006).

Com o fim da Guerra Fria os conflitos intra-estatais passaram a ser a principal razão dos deslocamentos. Em 1993 a população total de refugiados no mundo era de 16.3 milhões de pessoas, das quais 48%, ou seja, 7.9 milhões de refugiados viviam em situação prolongada, localizadas em 27 diferentes localidades. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2004). Já em 2003 o número de refugiados passou a ser de 9.6 milhões de pessoas das quais 64 % viviam em situação prolongada, resultando em um total de aproximadamente 6.2 milhões refugiados distribuídos entre 38 situações diferentes. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2004). Destes 73% ou 4.5 milhões de pessoas receberam algum tipo de assistência, e em 6 das 38 situações os refugiados foram integrados economicamente não demandando ajuda externa. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2004). A maior parte dos

¹² *Horn of Africa*, alternativamente África do nordeste, e às vezes Península Somali, região que compreende Eritreia, Djibuti, Etiópia e Somália.

refugiados em situação prolongada no ano de 2003 se localizava no continente africano. Somavam-se na África 22 situações que juntas formavam uma população de 2.3 milhões de refugiados. Na região do CASWANAME, que compreende a Ásia Central, Sudeste da Ásia, Norte da África, e Oriente Médio, localizavam-se oito situações, somando-se 2.7 milhões de refugiados. No território asiático, não compreendido pela região do CASWANAME, localizavam-se 5 situações que juntos somavam 670 mil refugiados. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2004).

A situação de refúgio prolongado mais grave do mundo é a dos refugiados palestinos¹³. O conflito que teve início em 1947 e durou até 1949 produziu cerca de 900 mil refugiados. Em 1967 com a Guerra Árabe-Israelense, e em 1982 com a invasão de Israel no Líbano, mais pessoas fugiram. Hoje estima-se que a população refugiado da Palestina chega a 4.2 milhões de pessoas, dispersas pelo Oriente Médio, e alguns em outros países do mundo. Em dezembro de 1949 a Assembléia Geral da ONU criou a UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2006). É importante destacar aqui que os números levantados pelo ACNUR não levam em consideração os refugiados palestinos, que estão sob o mandato da UNRWA.

De acordo com as informações do *Statistical Yearbook* do ACNUR em 2009, existiam no final do ano pelo menos 5,5 milhões de refugiados vivendo em situação de refúgio prolongado em 21 países diferentes, representando 25 situações prolongadas de refúgio. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2009).

Existem conexões entre as diversas situações de refúgio prolongado de uma região. Por exemplo, na região onde se localizam os Estados de Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo e Tanzânia, onde existiu e ainda existe uma grande movimentação de refugiados na região fronteira destes países. Um único Estado pode se a origem de várias situações de refúgio prolongado diferentes, e é recorrente a movimentação populacional de uma mesma região. (LOESCHER; MILNER, 2008).

¹³ A UNRWA define como sendo refugiados palestinos toda pessoa cujo local de residência habitual foi a Palestina durante o período de 1 de junho de 1946 até 15 de maio de 1948, e que perdeu sua casa e meios de vida devido ao conflito de 1948. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2006).

Tabela 2 – Situação de refúgio prolongado

| | Total de Refugiados no Mundo | Refugiados em Situação Prolongada | Nº de Situações |
|------|------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| 1993 | 16.3 milhões | 7.9 milhões | 27 |
| 2003 | 9.6 milhões | 6.2 milhões | 38 |
| 2010 | 15,2 milhões | 5,5 milhões | 25 |

Fonte: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

2.5 Principais causas da situação de refúgio prolongado

Impasses políticos estão na raiz da existência das situações de refúgio prolongado, e o período de duração destas situações é fruto de problemas existentes no país de origem e nas respostas dadas aos fluxos de deslocamento. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2004; LOESCHER et. al. 2008). Despreparo, falta de ação imediata, e a inexistência de recursos destinados a estas questões são também apontados como fatores que contribuem para a perpetuação destas situações. E, como já dito anteriormente, a prolongação de conflitos e a insuficiência de soluções duradouras para todas as pessoas deslocadas é o ponto principal da continuidade e agravamento destas situações.

Outro ponto a ser considerado é o fato de que tais situações são comumente negligenciadas, recebendo não só poucos recursos financeiros como também pouca atenção da mídia, da academia e de atores não-humanitários. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2005, 2009; LOESCHER et. al., 2008).

O ACNUR argumenta que essas situações não são esperadas, são sim o resultado da ação e não-ação dos governos de países de asilo e dos governos dos países de origem. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2004). Segundo Loescher et. al.:

A existência de situações de refúgio prolongado são mais diretamente ligadas a sintomas de conflitos e perseguição: fatores desencadeantes associados a violência armada e falência de Estado, que forçam grandes números de pessoas a abandonarem suas casas. (LOESCHER et. al., p.4, 2008).

Falhas no gerenciamento da situação no país de origem significam que o refugiado não pode retornar. Tipicamente, os refugiados em situação prolongada de refúgio são originários de Estados onde a situação que culminou em fluxos de deslocamento perdura por muito tempo. Loescher et. al. (2008) apontam para as falhas na articulação com o país

hospedeiro como outro motivo que culmina nas situações de refúgio prolongado. Uma vez que tais questões não são tratadas de maneira adequada, estes indivíduos podem ser vistos como um problema para a sociedade local ou mesmo como fonte de insegurança, o que leva à contenção dessa população em locais restritos aos refugiados e à falta de soluções locais. (LOESCHER et. al., 2006). A solução subsidiária para este problema, ainda citando Loescher et. al. (2006) é o trabalho de ajuda humanitária prestado pelo ACNUR e demais ONGs que prestam diversos serviços a estas pessoas como forma de compensar a falta de soluções duradouras. Missões de paz, entre outras ações, são algumas das ações que buscam garantir a segurança e a paz nestes locais.

Loescher e Milner (2006) acreditam que as situações de refúgio prolongado têm relação muito próxima com o fenômeno da falência estatal, desde o fim da Guerra Fria. E que estas situações tanto podem ser causadas pela falência estatal, como podem contribuir para que o Estado enfraqueça.

De acordo com os autores Loescher e Milner (2006), é crescente o número de países de asilo que respondem às situações de refúgio prolongado com políticas de contenção em campos isolados e inseguros, tipicamente em áreas fronteiriças. Tal prática, como apontada pelos autores e pelo ACNUR (2006), tem sérias implicações com relação à violação dos direitos humanos destas pessoas, além de violar vários direitos contidos na Convenção de 1951. A prática de “cercar” as populações em uma área restrita impedindo que estes indivíduos se integrem localmente é conhecida como “*warehousing*”. (LOESCHER; MILNER, 2006).

Gil Loescher, em diversos textos, seminários e entrevistas concedidas aponta para a multiplicidade de temas e desafios que estão envolvidos quando se fala em situações de refúgio prolongado. De acordo com ele, essas situações impõem um grande desafio para o regime internacional de proteção aos refugiados e para toda a comunidade internacional. Desafiam os pressupostos que sustentam o regime internacional legal de proteção aos refugiados e, por isso, são o maior teste enfrentado pelas políticas de asilo, além de se constituírem em indicativas das falhas e desafios do regime. (LOESCHER et. al., 2008). O autor, que é também um renomado consultor do ACNUR, argumenta que:

Um entendimento mais efetivo das situações de refúgio prolongado incluiria não somente os elementos humanitários propostos pelo ACNUR, mas também um entendimento mais amplo sobre políticas e dimensões estratégicas de situações de refúgio prolongado, e o papel mais amplo de atores políticos, estratégicos, e econômicos. (LOESCHER et. al., p.23, 2008).

Por existirem várias ligações entre refúgio prolongado, Estados falidos, operações de paz e de reconstrução de Estados, é evidente, segundo Milner (2009), que agências puramente humanitárias como o ACNUR e outras ONGs não irão alcançar, no curto prazo, soluções efetivas para o problema. O engajamento com outras entidades ligadas às operações de paz segurança e desenvolvimento estatal está no centro da discussão sobre soluções para estes casos.

Assistência aos refugiados em situação prolongada através de agências humanitárias não substituem as políticas contínuas e ações estratégicas. Geralmente, o doador internacional não pode esperar que as agências humanitárias respondam e resolvam as situações de refúgio prolongado sem o comprometimento sustentado das agências de paz e desenvolvimento [...]. (LOESCHER; MILNER, p. 28, 2008).

Os Estados que abrigam esses refugiados argumentam que a presença dos grandes fluxos de deslocamento representa um problema e um peso extra com o qual devem lidar. Entre os principais problemas enfrentados estão: as questões de infra-estrutura, as questões ambientais, a sobrecarga que pode ocorrer na economia local e nos serviços públicos. (LOESCHER; MILNER, 2008).

Em alguns casos o ACNUR faz o papel de Estado local provendo serviços públicos e segurança à população. No entanto, declara que o sucesso da assistência é por muitas vezes comprometido pela falta de financiamento adequado.

2.6 Refúgio Prolongado, segurança e desenvolvimento

São inúmeras as conseqüências negativas das situações de refúgio prolongado, tanto para o indivíduo que vive nestas situações de limbo, quanto para os governos que hospedam essas populações.

Evidências mostram que as situações de refúgio prolongado são fonte de insegurança e acabam por contribuir com a prolongação destas situações. Exemplo disso é o que ocorre desde os anos 1990 na região dos Grandes Lagos da África, onde movimentos revolucionários que se originaram ou cresceram nos campos de refugiados nas fronteiras, contribuem para o aumento da violência e da instabilidade da região. Em Ruanda e na República Democrática do Congo, as situações de refúgio prolongado podem ter sido a principal fonte ou o catalisador do conflito, e não somente mera conseqüência. (LOESCHER et. al., 2008).

Gil Loescher e James Milner (2008) classificam as questões de insegurança causadas pelas situações de refúgio prolongado como diretas ou indiretas.

As ameaças diretas seriam os possíveis transbordamentos do conflito pela região e a presença dos revolucionários - *refugee warriors*. Novamente, o caso de Ruanda é um exemplo deste tipo de ameaça direta. Refugiados Tutsis que deixaram Ruanda nos anos 1960 constituíram a Frente Patriótica Ruandesa (RPF), que invadiu Ruanda desde Uganda em 1990. Também alguns dos Hutus revolucionários que invadiram Ruanda em 1994 viveram como refugiados em países vizinhos. Como já descrito ao longo do texto, tanto esses casos, como conflitos nos países vizinhos tornam a região dos Grandes Lagos uma das mais instáveis e inseguras da África.

As ameaças diretas são ainda mais relevantes nos casos de Estados falidos, onde os campos de refugiados servem como base para guerrilheiros, insurgentes e para atividades terroristas. (LOESCHER; MILNER, 2008). As ameaças indiretas dizem respeito ao relacionamento das populações de refugiados com o Estado hospedeiro e com a população local. Tensões pré-existentes podem ser exacerbadas em decorrência da presença dos refugiados. Competição entre população local e refugiada no acesso a bens públicos, e o sentimento de que os refugiados são privilegiados por receberem a ajuda humanitária internacional representam ameaças à estabilidade local. (LOESCHER; MILNER, 2008).

A segurança das populações que vivem nessas situações é também uma questão delicada. Refugiados são frequentemente vítimas de crimes violentos dentro dos campos. Mulheres e crianças que representam a grande parte das populações de refugiados são vítimas de abuso sexual, violência, e exploração. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2001). Como já exposto anteriormente, agências humanitárias como o ACNUR, o Programa Mundial de Alimentos, Cruz Vermelha, Médicos Sem Fronteiras entre outros, são os responsáveis pela manutenção das condições mínimas de vida nestes locais.

Os atores envolvidos nos temas do desenvolvimento internacional e na reconstrução de Estados são também fundamentais quando se pensa em soluções para o problema dos refugiados, uma vez que estes atores podem ter papel decisivo nas questões que geraram o deslocamento. Mattner (2008) defende que o papel dos atores do desenvolvimento, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a Associação Internacional de Desenvolvimento do Banco Mundial, entre outros, é imprescindível. O trabalho desempenhado por estes atores envolve a prevenção de conflitos, mitigação, e a reconstrução pós-conflito.

O papel mais imediato e visível desempenhado por atores do desenvolvimento em situações de refúgio prolongado é a cooperação operacional direta com as agências humanitárias, que objetiva apoiar a transição pós-conflito dando suporte para a reconstrução do país de origem ou dando suporte aos refugiados no país hospedeiro. (Mattner, 2008). O PNUD, por exemplo, por meio do *Bureau for Crises Prevention and Recovery* (BCPR), contribui nas situações de transição. Para Mattner, o envolvimento precoce melhora a efetividade dos esforços de desenvolvimento e contribui para a mitigação do conflito.

Em 2003, o ACNUR adotou uma nova estratégia para engajar agências de desenvolvimento no tratamento das crises de refugiados. O *Framework for Durable Solutions* foi desenhado para estreitar a cooperação entre atores da assistência humanitária e do desenvolvimento, incluindo já na fase inicial do projeto, aspectos de longo prazo visando assim, colaboração entre o ACNUR, PNUD e Banco Mundial. (MATTNER, 2008). Uma das estratégias desenvolvidas no âmbito do *Framework for Durable Solutions*, é a chamada 4R's – repatriação, reintegração, reabilitação e reconstrução – em que as agências trabalham colaborativamente nesses processos.

O ponto principal de Mattner ao discutir a necessidade da integração das ações é o de que, preocupações com desenvolvimento, humanitarismo e segurança não podem mais ser tratadas de maneira separada. O autor considera que a cooperação operacional dos atores envolvidos nestes temas é ainda esporádica e descoordenada. As situações de refúgio prolongado mostram como falhas na maneira de lidar com estes temas podem significar a perpetuação da insegurança, do deslocamento e da fragilidade dos Estados.

2.7 Situação dos refugiados na região dos Grandes Lagos da África

Nesta seção serão apresentados os principais conflitos que geraram deslocamentos na região dos Grandes Lagos da África, e informações sobre os fluxos e tendências de deslocamento na região.

O deslocamento de pessoas na região dos Grandes Lagos da África tem ocorrido desde os primeiros anos da descolonização, algumas populações deslocadas nos anos 1970 seguem até hoje sem uma solução duradoura. Durante os anos 1990 a situação de conflito e deslocamento na região chegou a seu ápice, com inúmeros genocídios, guerras civis, conflitos intra-estatais e transições democráticas sem sucesso, e milhares de pessoas deslocadas. (LUNN, 2006).

Em 1959, uma revolta hutu em Ruanda provocou o massacre e o êxodo de um grande número de tutsis. Em 1962 Ruanda se tornou independente, um Hutu, Gregoire Kayibanda, foi eleito como primeiro ministro (ocupou o cargo de 1962 a 1973). Nas décadas seguintes uma série de violentos ataques contra os Tutsis se seguiu, e vários deles fugiram para Uganda, Burundi e República Democrática do Congo. Nasceu aí uma grande população de refugiados tutsis e parte deles formaram a força rebelde RPF (Rwandese Patriotic Front) opositora ao governo. O líder do RPF naquela época é hoje o presidente eleito, Paul Kagame. O movimento planejava preparar militarmente a retomada dos tutsis ao poder, e por isso atacou Ruanda em 1990. O conflito armado decorrente e as pressões políticas internas levaram ao Acordo de Arusha, em agosto de 1993. O Acordo objetivava a partilha do poder entre as duas etnias rivais. Tal acordo nunca foi de fato aplicado. (LUNN, 2006).

Em 6 de abril de 1994, iniciou-se o estopim do conflito com a morte do presidente ruandês Juvenal Habyarimana (presidente de 1973 a 1994). O avião em que ele viajava, acompanhado do presidente do Burundi, Cyprien Ntaryamira, foi derrubado ao sobrevoar a capital ruandesa, Kigali. Os dois presidentes africanos vinham da Conferência em Arusha, na Tanzânia, destinada a acabar com a hostilidade hutu/tutsi nos dois territórios. O que aconteceu em seguida ficou conhecido como o mais terrível genocídio do século XX, no qual, em apenas 6 semanas, cerca de 1 milhão de tutsis e hutus moderados foram mortos em decorrência do movimento revolucionário hutu - chamado de *interahamwe*. (LUNN, 2006). Em 1994, além das vítimas do genocídio e dos dois milhões de refugiados fora de Ruanda, cerca de 1,5 milhões de pessoas encontravam-se deslocadas internamente. De uma população de sete milhões, mais da metade fora diretamente afetada. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2000).

O genocídio teve fim quando o governo foi deposto pela Frente Patriótica de Ruanda RPF, naquele momento milhares de hutus deixaram o país, e vários tutsis que haviam se refugiado anteriormente sentiram-se seguros para voltar para casa. No entanto, movimentos formados pelo antigo governo de Ruanda apertaram o cerco e desaceleraram o repatriamento, e os esforços do ACNUR para repatriar a população tiveram pouco impacto. O tamanho e a proximidade dos campos de refugiados no RDC e na Tanzânia logo representaram uma ameaça ao novo governo ruandês. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2000).

Segundo o ACNUR, no ano de 2000 existiam grandes campos de refugiados na parte oriental da República Democrática do Congo, onde antigos líderes de Ruanda formaram uma

espécie de governo no exílio. Estes grupos eram apelidados de *génocidaires*. Os campos representavam um microcosmo de Ruanda antes de 1994 e constituíam uma ameaça militar para o novo governo do Ruanda. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2000).

O fluxo de refugiados ruandeses no Burundi ocorreu em uma época em que a situação do país já estava fora de controle. A crise do país se agravava ainda mais fruto da violência nos campos abarrotados de exilados hutus de Ruanda e outros países. Os refugiados hutus sofreram grande pressão por parte do governo – tutsi – para regressarem para Ruanda. (CRISP; TAN, 1998). A maior parte dos refugiados que deixou o país em 1993 foi para a Tanzânia, cerca de 340 mil pessoas. Muitos deles eram rebeldes que formaram, juntamente com os refugiados ruandeses, bases revolucionárias no exílio.

A população do Burundi tem formação similar a de Ruanda, grande parte é composta pelas etnias tutsi e hutu. O país que esteve em guerra civil de 1993 até 2006, teve sua relação com os países vizinhos deteriorada por questões de segurança. Em 1993, ano em que o presidente Melchior Ndadaye foi assassinado, depois de apenas alguns meses de governo, viu-se o estopim do conflito étnico entre tutsis e hutus. Cerca de 160 mil refugiados de maioria hutu fugiu para a Tanzânia e República Democrática do Congo, e outros vários ficaram deslocados internamente. Por diversas vezes refugiados de Ruanda, Tanzânia e RDC cruzaram as fronteiras do país em busca de refúgio, ao mesmo tempo em que milhares de refugiados do país buscavam segurança em outros lugares. (CRISP, TAN, 1998).

Entre 1993 e 1994 cerca de 200 mil pessoas deixaram o Burundi para escapar do massacre que teve início com a morte do presidente. Muitas outras pessoas deixaram o país em 1995 devido aos massacres que ainda estavam ocorrendo. Essas pessoas se juntaram a outros tantos refugiados que deixaram o Burundi décadas antes, também temendo massacres que ocorriam no país. A maior parte destas pessoas vivia em campos de refugiado no RDC, perto de Goma (cerca de 700 mil pessoas), Bukavu (cerca de 300 mil pessoas), Uvira (cerca de 160 mil pessoas). Os campos de Katala e Kibumba, dois dos maiores da época, abrigavam cerca de 200 mil pessoas em 1995. Muitos dos refugiados que deixaram Ruanda entre 1959 e 1960 também viviam no RDC em 1995, a maior parte deles em Masisi, ao norte do lago Kivu. Neste mesmo ano, cerca de 600 mil refugiados ruandeses e 80 mil burundineses viviam na Tanzânia, somando-se aos 200 mil refugiados do Burundi que já viviam no país décadas antes. Na Tanzânia, estes refugiados viviam agrupados em Ngara, Karagwe e Kigoma. (ANISTIA INTERNACIONAL, 1996).

Vivem hoje no Burundi mais de 160 mil refugiados e cerca de 100 mil deslocados internos. A maioria, em campos de refugiados. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010).

Uganda também faz parte deste quadro conflituoso da região dos Grandes Lagos. O movimento conhecido como *Lords of Resistance Army* (LRA) é um dos mais violentos do mundo. O movimento rebelde criado em 1987 protesta contra o governo ugandês. Possuem ligações com o Exército de Liberação de Ruanda e com o movimento congolês chamada de *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* - RCD. (LUNN, 2006).

Atualmente Uganda encontra-se em relativa estabilidade política. No entanto, o conflito ainda existente no RDC tem causado a fuga de vários congolezes para dentro do país. Em novembro de 2008, cerca de 50 mil pessoas buscaram refúgio em Uganda. O país abriga hoje cerca de 15 mil refugiados ruandeses, alguns deles deslocados devido ao genocídio de 1994, e outros tantos que se refugiaram no país mais recentemente. A maioria destes refugiados vive nos campos de Nakivale e Kyaka. Avalia-se que em 2010, 3.320 ruandeses solicitaram refúgio em Uganda, onde 98% dos pedidos foram negados. (Human Rights Wach, Anistia Internacional, 2010).

A República Democrática do Congo (RDC) há anos vive em conflito, o que tem gerado fluxos contínuos de pessoas deixando o país em busca de segurança. Atualmente a maior crise entre os países da região dos Grandes Lagos acontece neste país, que é considerado o 4º maior país em origem de refugiados, com 456 mil pessoas no fim de 2009.

Durante os anos 1990 a provincial do Kivu norte era palco de uma guerra entre hutus, tutsis e a população local, como por exemplo, os hunde. Refugiados tutsis, alguns dos quais ajudaram na vitória da RPF em Ruanda tornaram-se membros da *Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire* (AFDL), comandada por Laurent Kabila, opositor do presidente Mobutu. A AFDL contava ainda com apoio de Ruanda e Angola. Com o avanço da AFDL, os refugiados ruandeses estavam espalhados por todo o país. Os conflitos internos fizeram com que vários refugiados ruandeses e burundineses retornassem para casa. Ao mesmo tempo, cerca de 400 mil refugiados de Ruanda e do Burundi entraram no país, e vários congolezes o deixaram. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010). Em março de 1997 a AFDL derrubou Mobutu, e Kabila assumiu a presidência.

Milhares de refugiados congolezes vivem em Ruanda há mais de uma década. Mais de 53 mil refugiados vivem perto da fronteira dos dois países desde a queda de Mobutu Sese

Seko. Hoje, cerca de 800 mil pessoas estão deslocadas internamente na província do Kivu Norte. (Integrated Regional Information Networks, 2010).

Em 31 de dezembro de 2009, segundo levantamentos do ACNUR, viviam 119 mil refugiados na Tanzânia, e cerca de 1300 pessoas se tornaram refugiados deixando o país. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010). Há mais de 50 anos, a Tanzânia vem abrigando refugiados que fogem dos conflitos da região dos Grandes Lagos, e é um dos que mais recebe refugiados no mundo. Apesar disso, o número de campos de refugiados no país têm diminuído, devido à repatriação de alguns refugiados para o Burundi e RDC, e também devido a uma campanha de reassentamento e de naturalização de alguns refugiados que viviam em campos mais antigos. Em 2007, o ACNUR gerenciava 11 campos de refugiado no país, hoje restam 4. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010).

Segundo Loescher e Milner (2005), durante os anos 1960 e 1970 a Tanzânia era referência com relação ao recebimento de refugiados, sendo um dos dois únicos países que davam a possibilidade de naturalização massiva aos refugiados. “Contrariamente, e em resposta a declínio do engajamento de países doadores, a nova política do país anunciada em 2003 proíbe que refugiados viagem a mais de quatro quilômetros dos campos, política que inibe a possibilidade dos refugiados arrumarem trabalho.” (LOESCHER, MILNER, 2005). Recentemente, a Tanzânia concedeu a naturalização para um grupo de 160 mil refugiados do Burundi que chegaram ao país em 1972. Essa receptividade não foi dada aos 340 mil burundineses que chegaram ao país em 1993, e que continuam a viver em campos e áreas restritas. (Danish International Development Agency; ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010).

Segundo dados da Anistia Internacional (1996), o ACNUR e algumas ONGs humanitárias ofereciam assistência aos campos desde o momento de sua criação. Adicionalmente, em alguns dos campos, como em Ngara (Tanzânia), e Mugunga e Kashusha (RDC), os refugiados criaram centros comerciais, restaurantes, barbearias, escolas, etc. (ANISTIA INTERNACIONAL, 1996).

Segundo informação do PNUD, a presença dos refugiados, e das agências internacionais que os apoiam na região ao longo destes anos têm consequências positivas e negativas. Do lado positivo, as operações humanitárias contribuíram para criar infraestrutura local, escolas, serviços de saúde, etc., que são aproveitados pelo país hospedeiro. Por outro

lado, em muitos casos os refugiados foram percebidos como ameaça a segurança local. (Programa DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2009).



Mapa 2 - Estados da Região dos Grandes Lagos da África
Fonte:RelifWeb, 2010.

Tabela 3 - Número de refugiados na Região dos Grandes Lagos da África – 31 de dezembro de 2009.

| | População de refugiados originária do país | População refugiados vivendo no país |
|----------|--|--------------------------------------|
| Burundi | 94.239 | 24.967 |
| Ruanda | 129.109 | 54.016 |
| RDC | 455.852 | 185.809 |
| Uganda | 7.554 | 127.345 |
| Tanzânia | 1.204 | 118.731 |

*não inclui número de deslocados internos, solicitantes de asilo e refugiados retornados.

Fonte: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2009.

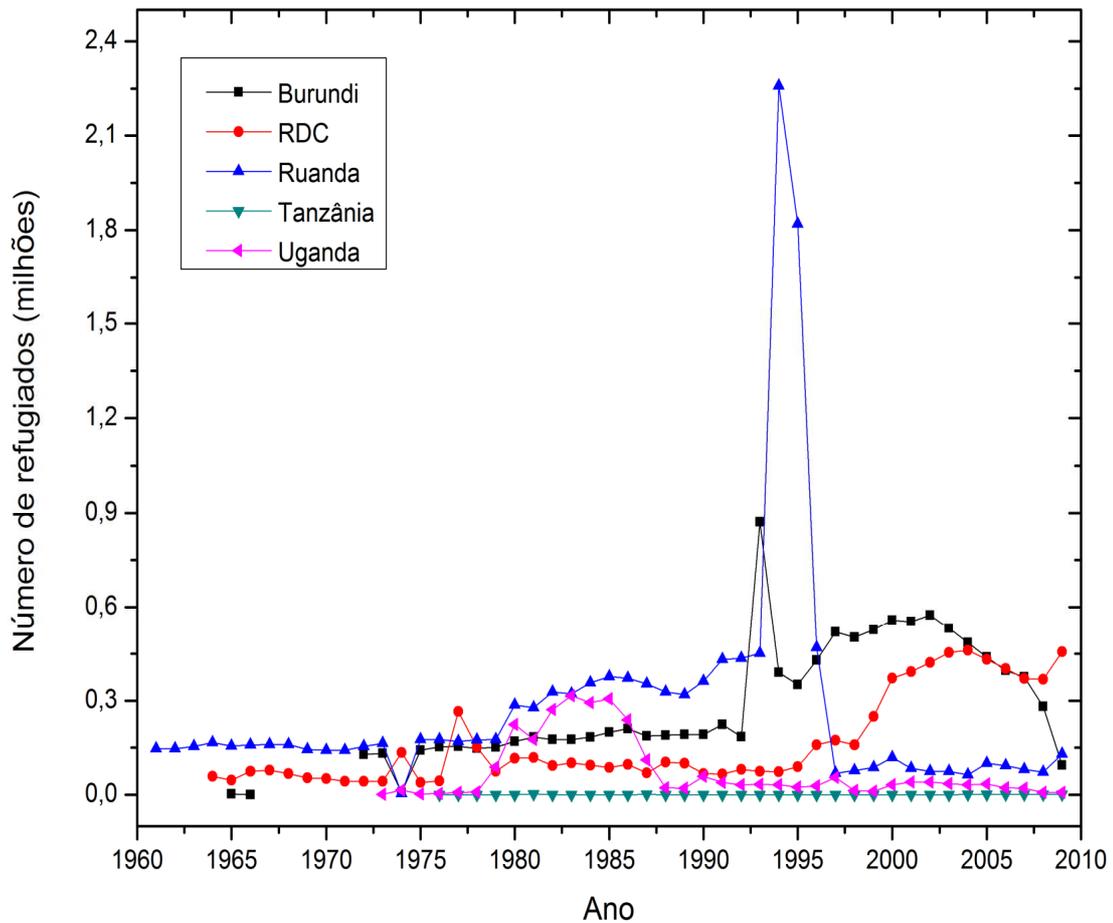


Gráfico 1 - Fluxo de deslocamento na região dos Grandes Lagos
Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2010.

O caso da região dos Grandes Lagos é particularmente interessante para a presente pesquisa uma vez que se observa nesta região a existência de conflitos prolongados, fluxos prolongados de refugiados, grande impacto destes conflitos e dos fluxos de refugiados em nível regional, além de os Estados da região serem falidos (Burundi e República Democrática do Congo) ou fracos.

Como anteriormente apresentado, os conflitos dos Estados da região são complexos, prolongados e regionalizados. A dinâmica de deslocamento dessas populações tem afetado a região e internacionalizado os conflitos. Observa-se, por exemplo, nacionais do Congo deixando seu país devido a ataques do grupo rebelde Ugandês *Lords Resistance Army* (LRA); observa-se ainda refugiados ruandeses envolvidos nas questões políticas do Congo; movimentos tutsis e hutus de Ruanda e do Burundi lutando lado a lado por questões políticas nos dois países; movimentos rebeldes e revolucionários se organizando no exílio; e

populações de refugiados aterrorizadas se vendo presas entre todas estas situações, sem possibilidade de serem repatriados ou de se integrarem localmente.

Outra consequência da regionalização do conflito é que refugiados nessa região por vezes deixam seu país à procura de segurança no país vizinho, e acabam encontrando no exílio os mesmos fatores de perseguição que existiam no país de origem. Assim, são obrigados a se deslocarem mais uma vez.

A existência das situações de refúgio prolongado está relacionada a questões políticas, de segurança e de desenvolvimento estatal e regional. Uma obscura convergência de interesses e conjunturas regionais perpetua as situações de refúgio prolongado, e, por consequência, faz com que milhares de pessoas tenham suas vidas perdidas no exílio.

3 FALÊNCIA ESTATAL

No mundo de hoje, em que Estados são as unidades básicas de análise da ordem internacional, a falência de um número cada vez maior, deles ameaça as bases desta mesma ordem. As trágicas conseqüências da falência estatal fazem com que organizações internacionais e algumas grandes potências tenham que lidar com conflitos internos e emergências humanitárias na tentativa de socorrer os cidadãos e os próprios Estados falidos. (ROTBERG, 2004).

Muitos pesquisadores têm se dedicado a entender as conseqüências da falência estatal. O tema tem se mostrado ainda mais relevante após os ataques de 11 de setembro de 2001. Loescher e Milner (2005) argumentam que os ataques às Torres Gêmeas e ao Pentágono levaram os EUA e seus aliados a dar mais atenção às políticas de segurança internacional a partir do prisma dos Estados falidos. Sendo assim, esses Estados vêm dando maior importância ao fato de que o vácuo de autoridade e a falência das instituições dão condições para que senhores da guerra, terroristas e a instabilidade crônica, floresçam e emanem de dentro dos Estados falidos. (LOESCHER, MILNER, 2005).

Francis Fukuyama (2004) também ressalta a mudança ocasionada pelos eventos de 11 de setembro na maneira de se pensar e tratar a falência estatal. Fukuyama diz que o enfraquecimento estatal e a necessidade de reconstruir esses Estados sempre existiram, mas os ataques de 11 de setembro os tornaram mais óbvios e urgentes. (FUKUYAMA, 2004).

Para Fukuyama (2004), os Estados fracos se mostram como ameaças à ordem internacional, uma vez que são fonte de conflitos e graves abusos dos direitos humanos. O autor concorda com Loescher e Milner quando diz que Estados falidos são territórios que se transformaram em locais onde o terrorismo se constitui. Pensando assim, Fukuyama conclui que o fortalecimento desses Estados, por meio de várias formas de políticas de *peacebuilding* é uma tarefa que se torna vital para a segurança internacional.

Rotberg (2003) diz que desde o fim da Guerra Fria um número cada vez maior de Estados está falindo, principalmente na África e na Ásia. Outros tantos têm se mostrado cada vez mais fracos, dando sinais de que podem falir. O autor também acredita que quanto mais fracos e propensos a falir, mais oportunidades se apresentam para que forças terroristas, movimentos rebeldes e outros atores não estatais deteriorem as condições de segurança, mobilizem mais aderentes, treinem grupos insurgentes e ganhem controle sobre recursos e territórios. Todas as vezes que situações como estas acontecem, emergências humanitárias surgem como conseqüências inevitáveis. (ROTBERG, 2003).

A falência estatal geralmente resulta na interação prolongada de um número de fatores corrosivos, incluindo estagnação econômica, sectarismo político e étnico, corrupção, infraestrutura decadente e degradação ambiental. Tipicamente, estes fatores operam por um longo período de tempo, erodindo instituições e minando a autoridade do Estado. Um Estado deve exercer várias funções, e a mais importante delas, de acordo com Klare (2004), é a capacidade de proteger seus nacionais de ataques externos e da desordem interna. Quando um Estado já não é mais capaz de cumprir esta função sua autoridade diminui e assim caminha para o enfraquecimento. (KLARE, 2004).

3.1 Características dos Estados falidos

Uma das formas de evitar que Estados enfraqueçam é saber identificar os sinais do enfraquecimento. Dessa maneira, ações de prevenção e reconstrução podem desacelerar este processo.

Muito do trabalho desenvolvido por Rotberg diz respeito a identificar as principais características e os indicadores do enfraquecimento dos Estados. Neste sentido o autor classifica os Estados como sendo fortes, fracos, falidos, e colapsados. Estados fortes são aqueles que possuem bom desempenho com relação ao provimento dos bens públicos. Já os Estados fracos apresentam um perfil misto, são capazes de prover certos bens públicos em diferentes medidas, mas deixam a desejar com relação a outros bens. Os termos falido e colapsado indicam consequência do processo de enfraquecimento, nesses casos a capacidade dos Estados de responder às demandas de seus cidadãos é altamente comprometida. (ROTBURG, 2004).

Indicadores como, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano desenvolvido pelo PNUD e o PIB *per capita*, refletem essas categorias. Os Estados fortes sempre apresentam ótimo desempenho nestes índices, já os Estados falidos são sempre mal qualificados. (ROTBURG, 2003).

Os Estados fracos são vários dentro de um amplo espectro. Alguns se aproximando mais dos Estados fortes, outros da falência. Uns podem ser inerentemente fracos devido a características geográficas e constrangimentos econômicos. Outros estão em situação de fraqueza em consequência de conflitos internos, governos ditatoriais e corrupção. Nesses Estados observa-se a existência de conflitos étnicos, lingüísticos, religiosos, ou outro tipo de tensão que possa ocasionar antagonismos internos. Estados fracos não são capazes de prover bens públicos de maneira eficiente para seus cidadãos. A infra-estrutura é deteriorada, os

índices de corrupção são elevados, a lei é honrada parcialmente, a sociedade civil não é considerada e governos ditatoriais estão no poder. (ROTBERG, 2003).

A lista dos Estados enfraquecidos é longa e dificilmente estática. Dentro desta categoria existe uma categoria especial de Estados que aparentemente são forte, ou seja, apesar de em um primeiro momento poderem ser vistos como fortes, possuem vários elementos que os tornam fracos. Tais Estados são sempre autocráticos, são seguros, mas em algum momento são incapazes de prover bens públicos para seus cidadãos. A Coreia do Norte; a Líbia, e o Iraque, quando sob controle de Saddam Hussein, são exemplos desta categoria. (ROTBERG, 2003).

Estados fracos podem rapidamente se tornar falidos. A maioria dos Estados nessa situação está na África. O Haiti é um caso que há muitos anos apresenta características de fraqueza. Mas, devido à existência de poucos grupos rebeldes, a quase inexistência de conflitos étnicos, religiosos ou lingüísticos, esse Estado tem se mantido fora da lista dos Estados falidos. (ROTBERG, 2003). A situação atual do país, e as tensões crescentes desde o terremoto de 2010, a incapacidade de lidar com os desdobramentos do desastre, e as incertezas com relação à eleição presidencial, podem ser os elementos que farão com que o Haiti se aproxime cada vez mais de um Estado falido.

Vários problemas são associados com a falência estatal. Alguns desses problemas, como já dito anteriormente, possuem impacto global. Os Estados falidos estão sempre associados a conflitos violentos, que são tanto causa como consequência da falência. As consequências geradas são perversas, como, por exemplo, os fluxos migratórios forçados que, além da violação dos direitos humanos, podem levar à disseminação da violência, ameaçando a estabilidade regional. Existem amplas evidências disso. O caso da região dos Grandes Lagos da África é um deles.

Para Rotberg (2004), é importante caracterizar Estados falidos uma vez que as pesquisas sobre este tema estão pouco avançadas e compostas por definições imprecisas. O autor afirma que vários critérios devem ser considerados de maneira conjunta para se avaliar a extensão do enfraquecimento de um Estado. Só assim é possível dizer se o enfraquecimento ou a falência são generalizados ou restritos a alguns setores do Estado. (ROTBERG, 2004).

Entender bem a natureza da falência estatal contribui para a criação de métodos capazes de prevenir a falência e reconstruir Estados. Em um estágio inicial ou intermediário, ainda seria possível, de acordo com Klare (2004), reverter o processo de enfraquecimento e evitar o colapso estatal. De acordo com o autor, a capacidade resistir à falência pode decair

rapidamente quando milícias armadas emergem ou quando as forças de segurança do Estado se dividem em grupos semi-autônomos. Depois que grupos rebeldes ou milícias se estabelecem, eles tendem a competir pelo controle do território, da população e dos recursos do Estado. Nesta situação, a transição do enfraquecimento para a falência é irreversível. (KLARE, 2004).

Estados são falidos quando estão consumidos por violência interna, quando perdem a capacidade de prover bens públicos para seus cidadãos, quando o governo perde a credibilidade, e quando o próprio Estado passa a ser questionado e deslegitimado por seus cidadãos. (ROTBERG, 2004).

Considerando que a função básica do Estado é a de prover métodos descentralizados de fornecimento de bens públicos para seus cidadãos, e de responder suas demandas, Rotberg classifica os Estados levando em conta suas capacidades de cumprir tais funções. (ROTBERG, 2004).

São vários os bens públicos que um Estado deve prover, mas alguns são mais essenciais que outros. Segundo Rotberg (2004), existe uma hierarquia de bens públicos que deve ser levada em consideração. No topo desta hierarquia está a segurança. Nenhum bem público é tão essencial quanto a segurança, especialmente a segurança humana. Logo, este é um ponto fundamental a ser observado quando se pensa em falência estatal. Estados falidos são incapazes de prover segurança em todo seu território. Rotberg (2004) argumenta que indivíduos podem tentar garantir sua segurança individualmente, ou até grupos de indivíduos podem se juntar para organizar e conseguir bens e serviços que maximizam sua segurança. No entanto, o autor observa que indivíduos não conseguem arranjar, por si mesmos, todo o espectro de necessidades relativas à segurança. Tais necessidades podem somente ser supridas pela segurança pública. (ROTBERG, 2004).

Com relação à promoção da segurança, o Estado deve:

prevenir invasões e infiltrações pela fronteira, e qualquer perda de território, eliminar ameaças domésticas ou ataques à estrutura da ordem nacional e social, prevenir o crime e todos os perigos relacionados à segurança humana doméstica; e capacitar os cidadãos para que possam resolver suas diferenças com o Estado e com seus co-habitantes, sem recorrer a armas ou outras formas de coerção física. (ROTBERG, p. 87, 2002).

Rotberg (2003) afirma que a segurança também diz respeito à promoção de regras e procedimentos que de maneira conjunta compõem um órgão executivo da lei, a segurança da propriedade e da inviolabilidade de contratos e de um sistema judicial eficaz.

A incapacidade do Estado em prover segurança de maneira eficiente para sua população é a característica mais importante da falência. Altos níveis de violência estão estritamente ligados à falência ou à probabilidade de falhar. Outros bens públicos somente podem ser fornecidos pelo Estado se a segurança for minimamente sustentada dentro do território. (ROTBERG, 2003).

Mais importante do que a intensidade da violência é o prolongamento da violência. Ou seja, Estados que convivem com a violência por muito tempo sem conseguir controlar este problema estão mais fracos e propensos a falhar do que aqueles onde se observam casos pontuais de violência intensa. De acordo com o autor, o grau de violência não define um Estado falido. O que caracteriza a falência é a duração do conflito, o direcionamento da violência, o caráter político, a extensão da violência dentro do território, a divisão de poder e a busca pela autonomia. Quando a violência é generalizada as condições de vida são deterioradas, e a infra-estrutura de uma vida normal deixa de existir. O tipo de violência que consome todo o Estado, que é direcionada ao governo que está no poder, que demanda divisão de poder, e que está presente na mente dos principais grupos insurgentes é a que caracteriza os Estados falidos. Exemplos de Estados nesta situação, segundo Rotberg, são: RDC; Libéria; Burundi; Afeganistão; e Costa do Marfim. (ROTBERG, 2003, 2004).

Mas, a violência por si só não é elemento suficiente para caracterizar o Estado como sendo falido, ao mesmo tempo em que ausência de violência não significa necessariamente dizer que o Estado é forte.

Klare (2004), assim como Rotberg, reconhece que a proliferação de grupos armados rebeldes não é por si só a causa do enfraquecimento e da falência estatal, no entanto destaca que estes elementos são fatores importantes que contribuem para que um Estado enfraqueça. O conflito entre remanescentes do Estado e grupos não-Estatais é central em todo conflito civil e na falência do Estado. Esta situação ocorreu no Burundi, no RDC, e em Ruanda. Em todos os casos as organizações militares se estabeleceram fora das forças armadas e sem a aprovação do Estado. (KLARE, 2004).

As guerras civis que tipificam os Estados falidos geralmente têm como sua motivação principal conflitos étnicos, religiosos, lingüísticos ou outros tipos de hostilidades entre comunidades ou grupos dentro do Estado. O dilema de segurança conseqüente das tensões entre grupos inimigos estimula a hostilidade entre regimes e subordina grupos mais

fracos. Em alguns casos a ganância e a hostilidade são agravadas pela existência ou descoberta de fontes de riqueza, como por exemplo, petróleo, minérios, diamantes, etc. (ROTBERG, 2004).

Em todo Estado falido observam-se tensões entre comunidades internas. A existência de tensões entre minorias, comunidades ou grupos étnicos dentro de um Estado deve ser vista mais como fator que contribui para a falência, do que como a raiz da falência. De acordo com Rotberg, a falência não pode ser entendida como a incapacidade de se construir Estados formados por grupos heterogêneos. (ROTBERG, 2004).

Nos Estados falidos os governos vitimizam seus cidadãos. Movidos por questões étnicas ou movidos por hostilidades entre grupos rivais estes governos tipicamente oprimem parte da população. Reações de protesto contra este tipo de opressão são típicas ao processo de enfraquecimento estatal. (ROTBERG, 2004).

Neste tipo de cenário é comum que o Estado não consiga controlar todo seu território de maneira eficiente. Um Estado enfraquece e caminha para a falência quando suas fronteiras tornam-se irrelevantes, e quando o governo no poder não tem mais controle sobre elas, ou sobre algumas partes do território. Isso pode ser verdade em situações em que grupos buscam controle autônomo em uma ou mais partes do território nacional. O mais comum, é que o governo central tenha controle da capital, da região central e sobre algumas áreas ocupadas por certas etnias. A falência pode ser medida pela extensão territorial controlada pelo governo. Quanto menor o controle sobre o território, quanto mais partes do território forem contestadas por grupos rebeldes, menor é a força do Estado. (ROTBERG, 2004).

Conflitos sobre o controle do território muitas vezes estão relacionados à existência de recursos naturais, como por exemplo, minas de diamante, reservas de petróleo e de outros minerais. Segundo Walle (2004) a existência de recursos naturais pode aumentar a duração e a intensidade de um conflito interno, uma vez que podem servir como fonte de financiamento para os grupos rebeldes e para o governo. O autor ressalva que a existência de recursos naturais não pode ser vista como indicativo de que um Estado está propenso a falir, já que tais recursos podem ajudar Estados a construir infraestrutura pública. (WALLE, 2004).

Outro indicador de falência estatal é a crescente violência criminal. Na medida em que o Estado enfraquece a ordem e o não cumprimento da lei tornam-se generalizados. A falência estatal é acompanhada pela ausência de lei. A polícia fica paralisada, atividades ilegais como tráfico de drogas tornam-se cada vez mais comuns. Grupos rebeldes como senhores de guerra passam a oferecer segurança para grupos aliados no lugar do Estado que

incapaz de prover tal bem público. (ROTBERG, 2004). Em índices como o IDH, tais características podem ser retratadas pelos altos níveis de homicídio e furtos.

Estados falidos possuem instituições fracas ou falhas. Tipicamente, só o poder executivo funciona. O poder legislativo, quando existente não é capaz de desempenhar suas funções. O judiciário é derivado do executivo, ao invés de ser independente. Os cidadãos sabem que não podem contar com a corte para recursos, especialmente contra o Estado. A burocracia perde o sentido de responsabilidade, e existe somente para levar adiante as ordens do executivo. O exército é, possivelmente, a única instituição com alguma integridade. No entanto, as forças armadas dos Estados falidos, geralmente, são altamente politizadas. O regime democrático não existe nesses Estados. (ROTBERG, 2002, 2004).

É também um bem público essencial o direito de participação na vida política. Todo Estado deve assegurar aos seus cidadãos o direito de se eleger para cargos públicos, deve respeitar e apoiar as instituições políticas regionais e nacionais, deve tolerar as diferentes opiniões, e deve respeitar os direitos humanos e direitos civis fundamentais. (ROTBERG, 2004).

Infraestrutura deteriorada ou destruída tipifica o Estado falido. O sistema de comunicação geralmente não funciona, ou não atende a todo o território. Estradas são abandonadas e a manutenção de canais de acessibilidade dentro do território deixa de ser prioridade. (ROTBERG, 2004).

Os Estados falidos são particularmente sensíveis aos desastres naturais, uma vez que possuem infraestrutura deteriorada. Conseqüentemente, são despreparados para responder às demandas impostas por tais desastres. Estes Estados não possuem redes de segurança ou garantias para a população, os sem-teto, e os mais pobres ficam totalmente destituídos de assistência por parte do Estado. (ROTBERG, 2003b).

A queda real do PIB é um importante indicador da falência. Estados falidos apresentam queda sucessiva no valor deste índice. Os níveis de inflação são enormes, e a troca de moeda é realizada em qualquer lugar, legalmente ou não, podendo existir câmbios paralelos não oficiais. (ROTBERG, 2004).

A falência é identificada em situações onde o Estado é incapaz de prover sistemas de educação, saúde, bancário, comunicação, rodoviário, transporte, e comercial para seus cidadãos. Normalmente estes sistemas passam a ser informalmente privatizados, e a qualidade do serviço é decadente. Por exemplo, medicamentos e materiais básicos para a educação são escassos, ao mesmo tempo em que professores e profissionais de saúde são mal pagos, ou não

são pagos de maneira alguma. Em alguns casos, em que o Estado está de fato dividido, somente parte da população consegue ter acesso a tais serviços. Indicadores de tais características são: analfabetismo; mortalidade infantil; epidemia de AIDS e baixa expectativa de vida. (ROTBURG, 2004).

Governos corruptos estão sempre presentes nos Estados falidos. Grupos privilegiados, aqueles próximos da oligarquia governante, têm acesso a oportunidades financeiras incomparáveis, nesses Estados. Elites corruptas tendem a investir seu dinheiro em outros lugares, e não no próprio país agravando ainda mais a falência econômica. (ROTBURG, 2002, 2004).

O autor Nicolas Van Walle (2004) foca nas causas econômicas do enfraquecimento do Estado. Walle divide estes fatores econômicos entre fatores estruturais e fatores contingentes.

Os fatores econômicos estruturais que predispõem um Estado a falir são aqueles que pressionam ou impõem constrangimentos à formação do Estado. O autor define estes fatores estruturais como sendo características econômicas e sociológicas que são ficadas no curto e médio prazo. As capacidades fiscais e extrativas se destacam entre estes fatores, e são as capacidades institucionais mais importantes em um Estado fraco. (WALLE, 2004).

De acordo com Walle (2004) a capacidade extrativa de um Estado determina as atividades que o Estado tem condição de sustentar e determina também a qualidade da infraestrutura.

Walle (2004) argumenta que a capacidade fiscal do Estado é determinada pela disponibilidade de capital humano. Walle explica que uma das dificuldades de formular instrumentos fiscais se dá quando a economia é caracterizada por baixa densidade populacional e baixo nível de urbanização, já que Estados nestas condições são mais difíceis de serem administrados.

Walle (2004) diz que fatores estruturais podem somente explicar a propensão de um Estado falir. O caminho entre fraqueza, falência e colapso e a violência resulta dos fatores contingentes. Os fatores contingentes são os eventos de curto prazo frutos de ações de agentes políticos e econômicos. Walle exemplifica o ponto dizendo que uma mudança de regime pode exacerbar conflitos étnicos. (WALLE, 2004).

Walle diz que dois fatores contingentes podem levar um Estado da fraqueza para a falência. O primeiro diz respeito às políticas macroeconômicas ruins, e o segundo ao relacionamento com doadores. (WALLE, 2004).

Políticas macroeconômicas ruins podem ter um efeito negativo na capacidade do Estado, uma vez que o deixam mais vulnerável. Estados fracos podem se fortalecer com o tempo quanto têm sucesso em adotar boas políticas econômicas e são capazes de manter políticas fiscais. Mas políticas ruins podem levar um Estado à falência, até o ponto em que o Estado deixa de prover bens públicos para os seus cidadãos e agentes estatais tornam-se predatórios. Um exemplo desta situação é o RDC no fim do governo de Mobuto. (WALLE, 2004).

O relacionamento com doadores também pode aumentar a vulnerabilidade do Estado. Walle diz que o efeito do ajuste estrutural que de ser levado a cabo pelos países receptores da ajuda pode ter efeitos perversos. O autor cita particularmente o efeito do ajuste estrutural realizado em vários países da África no início dos anos 1980. Stedman *apud* Walle (2004) diz que o aumento dos conflitos internos na África durante os anos 1990 teve grande influência de fatores externos. Entre estes fatores destacam-se o fim da Guerra Fria e a vitória das idéias do mercado livre. De acordo com Stedman, estes dois fatores minaram as fontes de ajuda internacional e deixaram alguns Estados africanos sem condição de se manterem sozinhos. (WALLE, 2004).

Segundo Walle (2004) outros fatores externos podem precipitar a falência de um Estado. Grandes flutuações no preço de *commodities*, assim como seca e fome podem ser fatores externos que desafiam o Estado e tem papel importante na possibilidade de falência.

Conjuntamente estas características formam o conjunto de critérios pelos quais os Estados modernos podem ser julgados como, fortes, fracos e falidos ou colapsados. Ao analisar critério por critério, quanto mais fraco for o desempenho do Estado, maior a possibilidade de sua fraqueza se tornar fracasso.

Com base nos textos de Rotberg, o quadro seguir resume as principais características dos Estados fortes, fracos, falidos e colapsados.

Quadro 1 - Características dos Estados Fortes, Fracos, Falidos e Colapsados

| Estados Fortes | Estados Fracos | Estados Falidos | Estados Colapsados |
|---|---|---|---|
| Governo democrático, forte e legitimado pelos cidadãos | Geralmente governados por déspotas, eleitos ou não | Governos corruptos, ditatoriais, sem credibilidade perante os cidadãos | Vácuo de autoridade |
| Pacíficos | Violentos, geralmente em crise | Altamente Conflituosos. Violência prolongada | Radicalização do conflito. Violência prolongada. |
| Diferentes grupos vivem de maneira pacífica | Tipicamente existem tensões étnicas, religiosas ou lingüísticas ou outros tipos de hostilidade entre comunidades, mas ainda não são abertamente violentas | Tensões entre grupos étnicos, religiosos, lingüísticos ou outros tipos de hostilidades entre comunidades ou grupos dentro do Estado evoluíram para conflitos violentos e guerra civil | Radicalização dos conflitos entre grupos étnicos, religiosos, lingüísticos ou outros tipos de hostilidades entre comunidades ou grupos dentro do Estado |
| Provê bens públicos de maneira eficiente | Perfil misto com relação ao provimento de bens públicos, capacidade de provê-los é decrescente | Incapaz de prover a maioria dos bens públicos | Bens públicos são providos por instituições privadas ou de maneira ad hoc. |
| Estado é capaz de prover segurança para seus cidadãos em todo o território | Estado não é capaz de prover segurança de maneira eficiente em todo o território | Estado é incapaz de prover segurança. | Segurança equivale a lei do mais forte |
| Estado controla todo o território e toda a fronteira | Estado não possui total controle sobre território e sobre a fronteira | Estado não controla todo o território, algumas regiões estão sob controle de insurgentes e grupos opositores. Extensão da falência pode ser medida pela quantidade de território que o governo pode controlar | Mera expressão geográfica |
| Estado legítimo para toda população | Perfil misto | Estado oprime seus cidadãos e privilegia certos grupos | Vácuo de poder |
| A lei é respeitada, a polícia é confiável e o poder judiciário funciona de maneira adequada | Lei parcialmente respeitada. Existe taxa criminal crescente | A lei é desrespeitada, a polícia é corrupta e ineficiente, o judiciário é derivado do executivo e não é confiável | Vácuo de poder |
| Infraestrutura preservada pelo governo | infraestrutura deteriorada | Infraestrutura deteriorada ou destruída | Radicalização da destruição da infraestrutura |
| Valor do PIB é alto e crescente | Valor do PIB é decrescente | Valor do PIB é decrescente é muito abaixo da média mundial | Valor do PIB é decrescente é está entre os mais baixos do mundo |
| Instituições fortes | Instituições fracas ou falhas | Instituições fracas ou falhas | Vácuo de poder |

Fonte: Elaboração da própria, com base na bibliografia.

Para Krasner (2004), os Estados falidos ou enfraquecidos mostram que a soberania interna não está funcionando. E quando um Estado não é capaz de controlar seus problemas internamente, estes problemas transbordam para os demais. No passado, Estados e outros atores não estatais com limitados recursos não eram capazes de ameaçar Estados poderosos, hoje isso não é mais uma verdade. (KRASNER, 2004).

Segundo Rotberg (2004) os Estados falidos desta década são: Afeganistão, Angola, Burundi, RDC, Libéria, Serra Leoa e Sudão. Esses Estados têm tipificado falência desde os anos 1990, ou até mesmo antes disso. O autor acredita que eles exemplificam os critérios supracitados que tipificam um Estado falido. A Somália, segundo ele, é um caso de Estado colapsado.

Estas categorias não são definitivas. Os Estados podem ao longo do tempo se mover neste espectro, passando de fracos para fortes, ou de fracos para falidos chegando a ser colapsados. Rotberg exemplifica este ponto dizendo que o Líbano, a Nigéria e o Tajiquistão conseguiram se recuperar do colapso e hoje são fracos. O Afeganistão e Serra Leoa passaram de colapsados para falidos. A falência, segundo Rotberg é uma posição fluída e evitável. Evitável principalmente pelo fato de que é o homem o principal elemento que causa a falência. (ROTBERG, 2003).

3.2 Identificando Estados falidos

O *State Failure Task Force* foi um projeto que tinha como principal objetivo desenvolver uma metodologia capaz de identificar fatores chave que indicassem o risco de crises em Estados, com pelo menos dois anos de antecedência. O projeto foi produzido a partir de uma demanda da Diretoria de Inteligência da CIA em 1995. (ESTY et, al., 1995).

De acordo com Krasner (2004), o *State Failure Task Force*, analisou casos de países entre 1955 e 1998, e identificou 136 ocorrências de falência estatal em países com a população maior do que 500 mil pessoas. De acordo com a pesquisa, em 1955 menos do que 6% dos Estados estavam falidos, já no início dos 1990, 30% estavam falidos, e em 1998, o último ano do estudo, 20% dos Estados estavam falidos.

O estudo identificou 4 tipos distintos de falência estatal, ou crises estatais: 1) guerra revolucionárias; 2) guerras étnicas; 3) genocídios ou matanças devido a visão política; 4) mudanças adversas ou repentinas de regime. Foram identificadas 75 variáveis que se relacionam diretamente com a falência estatal. Estas variáveis podem ser divididas em quatro

grandes áreas: 1) medidas demográficas e sócias, como mortalidade infantil, matrículas nas escolas e mudança populacional; 2) medidas econômicas, como a PIB per capita, mudanças na inflação e abertura comercial; 3) medidas ambientais, como acesso a água, seca e intensidade do uso de plantações; 4) medidas políticas e de liderança, como grau de democracia, características das elites governantes, e a presença de discriminação étnica e atividades separatistas. (ESTY et. al., 1995).

O modelo que se mostrou mais eficiente em identificar que Estados estavam propensos a falir, se baseava em três variáveis: 1) abertura ao comércio internacional; 2) mortalidade infantil; 3) grau de democracia. O estudo identificou que a combinação das três variáveis poderia identificar os Estados que poderiam estar propensos a falir com até dois anos de antecedência. Descobriu-se que: entre os Estados democráticos, a possibilidade de falência é maior quando a mortalidade infantil é mais alta, e quando o comércio internacional é fraco. Entre os Estados menos democráticos, a possibilidade de falência é maior quando o comércio internacional é fraco, e a importância da taxa de mortalidade infantil é menos significativa nestes casos. (ESTY et. al., 1995).

Outro projeto que tem por objetivo identificar a falência dos Estados é o índice produzido pelo *Fund For Peace*¹⁴, chamado de Índice de Falência Estatal (*Failed State Index*). O Fund for Peace é uma organização sem fins lucrativos, que se dedica a pesquisa e educação, e a prevenir e a aliviar as condições que geram conflitos. Desde 2005 a organização produz o Índice de Falência Estatal, que classifica anualmente 177 Estados. A pesquisa é publicada todos os anos na *Foreign Policy Magazine*. A classificação é realizada com base em 12 indicadores. Quatro indicadores sociais: pressões demográficas; movimentos massivos de refugiados e deslocados internos; legados de grupos vingativos; deslocamento humano crônico e prolongado. Dois indicadores econômicos: desenvolvimento econômico desigual; declínio econômico agudo. Seis indicadores políticos: criminalização e/ou deslegitimação do Estado; progressiva deterioração dos serviços públicos; suspensão ou aplicação arbitrária das leis e violação generalizada dos direitos humanos; funcionamento do aparato de segurança; surgimento de elites facionadas; intervenção de outros Estados ou atores políticos. (FUND FOR PEACE, 2010).

Com base nesta pesquisa, a tabela a seguir mostrar a classificação dos Estados da região dos Grandes Lagos no primeiro ano da pesquisa e no ano de 2010.

¹⁴ Failed States Index (FUND FOR PEACE, 2010).

Tabela 4 - Índice de Falência Estatal

| 2010 | Posição | Total | Pressões Demográficas | Refugiados/Deslocados | Grupos rebeldes/opositores | Deslocamento Humano | Desenvolvimento Desigual | Declínio Econômico | Deslegitimação Estatal | Serviços Públicos | Direitos Humanos | Segurança | Facções de Elites | Intervenção Externa |
|----------|---------|-------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------|------------------------|-------------------|------------------|-----------|-------------------|---------------------|
| RDC | 5 | 109.9 | 9.9 | 10 | 9.7 | 8.3 | 8 | 9.6 | 10 | | 9.9 | | 10 | 9.6 |
| Uganda | 21 | 97.5 | 8.7 | 8.9 | 8.5 | 6.9 | 8.4 | 7.2 | 7.9 | 8.2 | 7.6 | 8.7 | 8.6 | 7.9 |
| Burundi | 23 | 96.7 | 9.4 | 8.4 | 7.8 | 6.5 | 8.4 | 8.2 | 7.6 | 9 | 7.7 | 7.1 | 7.9 | 8.7 |
| Ruanda | 41 | 88.7 | 9.1 | 7.0 | 8.5 | 7.0 | 7.2 | 7.0 | 7.5 | 7.4 | 7.5 | 5.0 | 8.0 | 7.5 |
| Tanzânia | 72 | 81.2 | 8.2 | 7.3 | 6.4 | 6.1 | 6.7 | 7.2 | 6.5 | 8.3 | 5.9 | 5.6 | 6.0 | 7.0 |
| 2005 | | | | | | | | | | | | | | |
| RDC | 2 | 105.3 | 9 | 9.4 | 9 | 7 | 9 | 8 | 8 | 9 | 9.1 | 8.7 | 9.1 | 10 |
| Uganda | 27 | 91.7 | 9 | 7.6 | 6.9 | 5.7 | 8.4 | 6 | 8 | 8.4 | 8.3 | 8 | 8.1 | 7.3 |
| Burundi | 18 | 94.3 | 7.2 | 7.1 | 7.1 | 3.8 | 8.8 | 7.8 | 7.2 | 9 | 8.3 | 7.5 | 8.6 | 10 |
| Ruanda | 12 | 96.5 | 9 | 7.8 | 8 | 8.6 | 9 | 9.2 | 9.5 | 5 | 8.3 | 5 | 8.9 | 8.2 |
| Tanzânia | 32 | 91 | 9 | 7.2 | 7.6 | 6.7 | 8.9 | 4.5 | 8.2 | 7.8 | 8.6 | 7.9 | 7.5 | 7.1 |

Fonte: Failed States Index, Fund for Peace.

3.3 Segurança Humana

Como já dito anteriormente, nenhum bem público é tão essencial quanto a segurança, especialmente a segurança humana. Sendo assim, é importante neste capítulo entender o conceito de segurança humana.

A característica dos falidos que mais se relaciona com os fluxos de refugiados é a incapacidade de prover segurança para seus cidadãos. Pessoas deixam seus Estados forçadamente, não pela existência de instituições fracas, mas sim, devido ao fato de que nestes Estados existem conflitos em andamento, e em vários casos conflitos prolongados, que são origem do deslocamento forçado. (MATTNER, 2008).

A falência econômica por si só não é elemento que gera fluxos de refugiados. Nesse caso pode-se observar o surgimento de fluxos de migrantes econômicos, por exemplo. No caso da Região dos Grandes Lagos, o que se observa é a incapacidade de se prover segurança como uma das principais características da falência.

Segurança humana, segundo Roland Paris (2001), diz respeito ao bem estar do cidadão comum. Faz parte de uma linha de neologismos, entre eles, segurança comum e segurança global. É também, segundo o autor, um meio de se pensar em segurança para além de defesa militar e proteção de território.

Para Terlinden (2004), o conceito de segurança humana foca na necessidade individual contra violência física ou psicológica. O conceito pode ser um importante critério para avaliar políticas de desenvolvimento. Para tanto, necessita de ajustes, precisa ser mais preciso.

A primeira vez que o termo segurança humana foi utilizado, foi no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD em 1994, ainda que as bases para sua formulação estivessem há muito presentes no âmbito das Nações Unidas. (SORJ, 2005). De acordo com o relatório, o conceito de segurança é restrito a questões de segurança militar, territorial, segurança contra inimigos externos. O conceito de segurança humana, diferentemente, concentra-se na segurança da pessoa humana.

Segundo Paris (2001), a definição proposta pelo PNUD é a mais utilizada e citada.

Segurança humana pode ter dois aspectos. Primeiramente, significa segurança contra ameaças crônicas contra a fome, doenças e repressões. Em segundo lugar, significa proteção contra rupturas repentinas e dolorosas nos padrões de vida comuns – seja em casas, trabalho ou comunidade. (PARIS, 2001).

Sodako Ogata (2004), baseando-se no conceito de segurança humana da Comissão de Segurança Humana das Nações Unidas, afirma que o termo diz respeito a dar proteção e poder às pessoas. A proteção refere-se às normas, processos, e instituições necessárias para proteger as pessoas de ameaças perversas, o que implica uma abordagem de cima para baixo. Dar poder significa enfatizar seu papel como protagonista de suas próprias vidas, o que implica uma abordagem de baixo para cima. Pessoas que vivem em segurança podem exercer seus direitos, pessoas com poder podem fazer melhores escolhas e por isso, podem agir no sentido de prevenir ou mitigar os impactos de ameaças e inseguranças. (OGATA, 2004).

Segundo Ogata,

Para implementar a agenda da segurança humana, redes e cooperação entres os atores são fundamentais. Somando-se a estratégias verticais – com as idéias e políticas fluindo entre acordos internacionais e Estados soberanos para as pessoas – mais atenção deve ser dada as abordagens horizontais nos níveis comunitários estatais e internacionais. (OGATA, 2004).

Paris (2001) e Sorj (2005) argumentam que a concepção de segurança humana proposta pela Comissão de Segurança Humana, presidida por Sadako Ogata e Amartya Sen, é muito ampla e imprecisa. Os dois autores acreditam que a definição apresentada pelo governo canadense – liberdade de ameaças perversas aos direitos das pessoas, sua segurança ou vida – seria a mais precisa.

De acordo com a definição proposta pelo Canadá, cinco características podem ser atribuídas ao conceito de segurança humana:

1. É um conceito holístico que abrange todas as variadas fontes de insegurança individual, incluindo as associadas à pobreza e à violência física.
2. Concentra-se nos direitos humanos dos indivíduos. Na verdade, enfatiza o papel do governo como fonte de insegurança para seus cidadãos.
3. Valoriza a sociedade civil como ator privilegiado, reduzindo assim, de forma implícita, o papel do governo.
4. Procura ter uma perspectiva global.
5. Justifica a intervenção externa da comunidade internacional em países que estejam atravessando crises humanitárias. (SORJ, 2005).

Ainda que existam várias críticas ao conceito de segurança humana, a maioria delas com relação à falta de precisão do termo, não significa dizer que esse conceito não seja relevante. Paris (2001), diz que grupos políticos que utilizam esse conceito já obtiveram importantes conquistas. Por exemplo, a Convenção que proíbe o uso de minas terrestres anti-pessoais, e a criação da Corte Criminal Internacional. Além disso, a aliança de alguns Estados e grupos que advogam a favor da segurança humana tem conseguido mudar o ambiente da política internacional desde o fim da Guerra Fria. (PARIS, 2001).

Sorj (2005) faz um resumo das principais críticas ao conceito de segurança humana, de acordo com a bibliografia das relações internacionais.

- Não contém uma visão do poder ou das instituições políticas requeridas para garantir a efetiva implementação dos direitos humanos – que em certas situações inclusive exige o uso do sistema repressivo.
- Dilui os problemas específicos da luta contra a violência física numa agenda que, no final das contas, inclui todas as possíveis fontes de insegurança, confundindo diferentes fatores causais.
- Reduz a capacidade operacional dos agentes, ao incorporar distintos problemas sociais. Em sociedades complexas, as áreas abrangidas pela agenda de segurança humana são distribuídas em diferentes subsistemas, com relativa autonomia operacional e responsabilidades variadas (forças armadas, saúde pública, políticas sociais e políticas ambientais). Enquanto conceito holístico que não é traduzido em termos operacionais analíticos, essa noção de segurança humana não consegue definir prioridades nem distribuir responsabilidades.
- Leva a uma visão estreita e reducionista do Estado (na verdade, a segurança individual sempre esteve presente no Estado moderno) e superestima o papel da sociedade civil. Perde de vista o fato de que a segurança pública e a proteção aos cidadãos não podem ocorrer sem instituições sólidas que garantam a ordem pública e o provimento da justiça. (SORJ, 2005).

Sorj (2005) apresenta ainda a definição de segurança humana do relatório “Uma doutrina de segurança humana para a Europa”, como sendo a proposta estratégica mais precisa.

Focaliza conflitos regionais e Estados falidos, postulando “[...] engajamento preventivo e multilateralismo efetivo” (p. 6). No contexto internacional atual, essa atitude é considerada mais adequada que a política tradicional de contenção, para favorecer a transição democrática. Isso se baseia na constatação de que os conflitos entre Estados diminuíram, enquanto ganharam destaque novos perigos, relacionados “[...] à anarquia, ao empobrecimento, a ideologias exclusivistas e ao emprego diário da violência” (p. 7). As principais fontes atuais de ameaça ao sistema internacional são os Estados autoritários ou falidos, com políticas repressoras, nos quais grupos armados paralelos (promovidos ou não pelo Estado) praticam o terrorismo internacional. (SORJ, 2005).

É necessário levar em consideração as críticas feitas ao conceito de segurança humana para entender suas limitações. Quando se pensa na definição de Estados falidos, especificamente, e na importância da disponibilização da segurança pública no contexto dos fluxos de refugiados, é muito válido considerar o conceito de segurança humana como uma referência que pode servir de guia para os estudos e reflexões sobre o tema. Com este conceito em mente é possível pensar com mais clareza sobre as diferentes facetas da segurança que um Estado deve prover para seus cidadãos, a fim de estabilizar os fluxos migratórios.

3.4 Caracterizando a região dos Grandes Lagos da África

O Relatório de Desenvolvimento Humano¹⁵ de 2010 classificou todos os 5 países da região dos Grandes Lagos, de acordo o índice de desenvolvimento humano¹⁶ (IDH), em posição muito baixa. Dos 169 Estados classificados, Uganda ficou em 143º, Tanzânia 148º, Ruanda 152º, Burundi em 166º, RDC em 168º. Nos 20 anos de existência do índice, esses países sempre estiveram muito mal classificados, o que é um indicador de enfraquecimento estatal.

O IDH é um índice composto que analisa outros índices, como por exemplo, acesso à saúde, educação, renda, desigualdade, pobreza, sustentabilidade; segurança humana e desigualdade de gênero.

¹⁵ O Human Development Report é desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento desde 1990.

¹⁶ O IDH representa uma tentativa de definição mais ampla do bem estar e fornece uma medida composta de três dimensões do desenvolvimento humano: saúde, educação e renda.

Tabela 5 - Evolução do IDH

| Evolução do IDH | | | | | | |
|-----------------|-------|---------|----------|--------|--------|---------------|
| | RDC | Burundi | Tanzânia | Ruanda | Uganda | Média Mundial |
| 1980 | 0.267 | 0.181 | .. | 0.249 | .. | 0.455 |
| 1990 | 0.261 | 0.236 | 0.329 | 0.215 | 0.281 | 0.526 |
| 2000 | 0.201 | 0.223 | 0.332 | 0.277 | 0.350 | 0.570 |
| 2005 | 0.223 | 0.239 | 0.379 | 0.334 | 0.380 | 0.598 |
| 2006 | 0.227 | 0.254 | 0.375 | 0.344 | 0.388 | 0.604 |
| 2007 | 0.235 | 0.236 | 0.379 | 0.355 | 0.398 | 0.611 |
| 2008 | 0.231 | 0.271 | 0.386 | 0.373 | 0.408 | 0.615 |
| 2009 | 0.233 | 0.276 | 0.392 | 0.379 | 0.416 | 0.619 |
| 2010 | 0.239 | 0.282 | 0.398 | 0.385 | 0.422 | 0.624 |

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humanos, PNUD 2010.

Pode-se ter uma idéia mais clara da qualificação destes Estados, de acordo com o IDH, comparando-os com outros Estados. O gráfico a seguir mostra a comparação com o Brasil e com a Noruega, classificados em 73^o e 1^o, respectivamente.

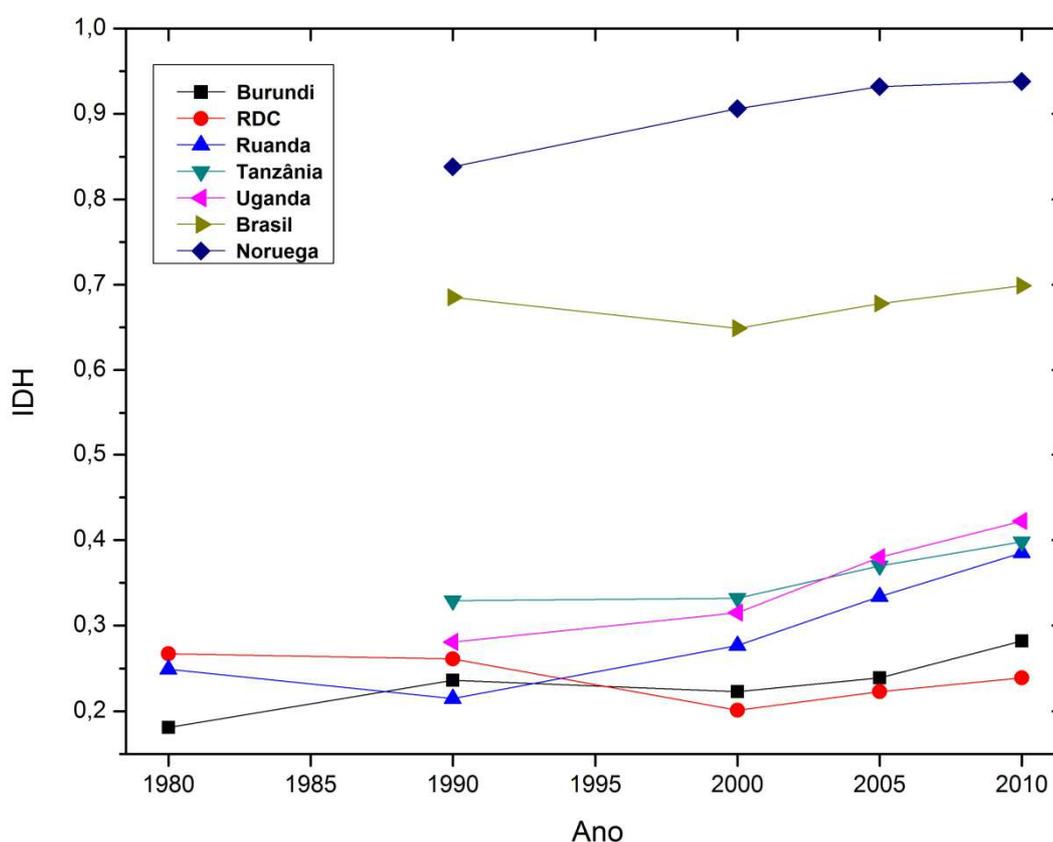


Gráfico 2 - Evolução do IDH (1980-2010)

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010.

De maneira geral, os cinco Estados africanos estão em situação de falência ou enfraquecimento desde sua independência. E, a despeito de demonstrar alguma evolução positiva em alguns índices de desenvolvimento, a região como um todo permanece sendo um lugar inseguro, onde o deslocamento humano forçado é uma realidade constante.

A tabela a seguir mostra os principais indicadores de desenvolvimento destes países no ano de 2010.

Tabela 6 - Indicadores de desenvolvimento

| País | Colocação no IDH (1) | PIB per capita | Alfabetização (2) | Mortalidade Infantil (3) | Expectativa de vida |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Rep. Dem. Congo | 168 | 5,7 | 67.2 | 199 | 48.0 |
| Burundi | 166 | 6.0 | 59.3 | 168 | 51.4 |
| Ruanda | 152 | 7.1 | 64.9 | 112 | 51.1 |
| Tanzânia | 148 | 7.2 | 73.2 | 104 | 56.9 |
| Uganda | 143 | 7.1 | 76.4 | 135 | 54.1 |

(1) Total de países analisados 169

(2) % adultos com mais de 15 anos capazes de ler e escrever

(3) Probabilidade de morte antes dos 5 anos por cada 1000 nascimentos

Fonte dos dados: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010.

A guerra civil gerada por conflito étnico é um dos mais sérios problemas dessa região. Ruanda e Burundi lidam desde sua independência com conflitos entre hutus e tutsis e os movimentos revolucionários dos dois países se relacionam contribuindo para a prolongação do conflito, como já mencionado no capítulo anterior.

Os anos 1990 foram uma década crítica para a Região dos Grandes Lagos, além dos conflitos étnicos, os governos corruptos da época, juntamente com uma conjuntura de pobreza, subdesenvolvimento e desigualdade, fizeram com que a região fosse cenário de genocídio, massacres e deslocamentos massivos de pessoas.

As tabelas a seguir resumem a situação em cada um dos países nos dias atuais:

Quadro 2 - Ruanda

| | Ruanda |
|--|--|
| Governo | Paul Kagame está governando Ruanda desde 1994. Ele foi nomeado como Vice-Presidente e ministro da Defesa do novo governo pós-genocídio, em julho de 1994. Em 2000, o Parlamento o elegeu como presidente. Venceu as eleições presidenciais em 2003 e novamente em 2010. |
| Segurança | Ruanda foi palco do mais impressionante genocídio (1994) da história da África. A recuperação do país foi prejudicada pela sua participação no conflito da República Democrática do Congo (RDC). Ruanda retirou suas forças da RDC no fim de 2002, após assinar um acordo de paz em Kinshasa. |
| Conflitos étnicos | O país é dividido entre as etnias principais, os Tutsi e os Hutu, que estão em conflito desde os anos 1960. |
| Gastos com educação pública, % do PIB) | 4.1% |
| Gastos com saúde pública, % do PIB) | 4.9% |
| Economia | Embora a economia tenha se recuperado gradualmente, os níveis de pobreza continuam a ser maiores que antes do conflito começar. 70% da população vive abaixo da linha da pobreza. A pobreza é mais extrema nas zonas rurais, onde a infra-estrutura continua a ser escassa. Crescimento superior a 5% nos cinco anos desde 2001, impulsionado por exportações de café e chá. Ruanda é ainda dependente da ajuda internacional. |
| Avaliação das instituições Estatais (Avaliação do Failed State Index) | Governo: moderado Militar: moderado Polícia: moderado Judiciário: moderado Serviço civil: moderado |
| Missão de Paz | United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR) - Junho 1993 - Setembro 1994 United Nations Assistance Mission for Rwanda UNAMIR - 5 de Outubro 1993 - Março 1996 |

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010; Fund for Peace, Failed State Index, 2010; BBC Country Profile, 2010, Alto Comissariado das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010.

Quadro 3 - Uganda

| | Uganda |
|--|--|
| Governo | Yoweri Museveni está no poder desde 1986. Venceu as eleições presidenciais em 1996, 2001 e 2006, e foi mais uma vez reeleito nas eleições de 18 de fevereiro de 2010, sob acusações de fraude. É um ex-guerrilheiro e fez parte de diferentes grupos rebeldes. Ele tem sido criticado por seu envolvimento no conflito da RDC, entre 1998 e 2003, e pelo seu tempo de permanência no governo. |
| Segurança | O país é aterrorizado por um dos grupos mais violentos da África, o Lord's Resistance Army (LRA), que já atua há mais de duas décadas. O terror espalhado pelo LRA já está presente em países vizinhos como na RDC e no Sudão. |
| Conflitos étnicos | Conflitos étnicos existem, embora não em grande escala. Mais de 40 diferentes grupos étnicos vivem em Uganda. A questão étnica faz parte do conflito no norte do país, onde o LRA atua com mais força. Este conflito não é, porém, um conflito puramente étnico. |
| Gastos com educação pública, % do PIB) | 3.8% |
| Gastos com saúde pública, % do PIB) | 1.6% |
| Economia | O país tem jazidas minerais, incluindo o cobre, cobalto, ouro, e petróleo. Beneficia-se de solo fértil e chuvas regulares. 80% da força de trabalho está empregada na agricultura e os produtos agrícolas são responsáveis pela quase a totalidade das divisas. Uganda é o segundo maior produtor de café da África, no entanto, é um dos países mais pobres do mundo. 50% da população vive abaixo da linha da pobreza. |
| Avaliação das instituições Estatais (Avaliação do Failed State Index) | Governo: moderado Militar: fraco Polícia: fraco Judiciário: fraco Serviço civil: fraco |
| Missão de Paz | United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR) - Junho 1993 - Setembro 1994 |

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010; Fund for Peace, Failed State Index, 2010; BBC Country Profile, 2010, Alto Comissariado das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010.

Quadro 4 - Tanzânia

| | Tanzânia |
|--|---|
| Governo | Jakaya Kikwete é o Presidente desde 2005. Atualmente está cumprindo seu segundo mandato, tendo sido reeleito em outubro de 2010. |
| Segurança | Tanzânia é um país relativamente estável. A política multipartidária foi introduzido em 1992. O maior desafio enfrentado pelo país é o grande fluxo de refugiados vindo dos conflitos dos países vizinhos. |
| Conflitos étnicos | Conflitos étnicos não são um problema sério na Tanzânia. Talvez pelo fato de ser composta por muitos grupos, sendo que nenhum deles predomina. Existem, porém, algumas tensões entre cristãos e e muçulmanos, um problema que pode ameaçar a unidade entre o continente e Zanzibar. Ademais, vive no país uma das maiores populações de refugiados da África, vindo de vários países de distintas etnias. |
| Gastos com educação pública, % do PIB) | 6.8% |
| Gastos com saúde pública, % do PIB) | 3.5% |
| Economia | Agricultura é responsável por metade do PIB, embora a produção industrial e extração de ouro e outros minerais também sejam importantes. Cerca de 80% da população vive abaixo da linha da pobreza. |
| Avaliação das instituições Estatais (Avaliação do Failed State Index) | Governo: moderado; Militar: fraco; Polícia: pobre; Judiciário: fraco; Serviço civil: moderado. |
| Missão de Paz | Não houve missão |

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010; Fund for Peace, Failed State Index, 2010; BBC Country Profile, 2010, Alto Comissariado das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010.

Quadro 5 - República Democrática do Congo

| | RDC |
|--|--|
| Governo | Joseph Kabila tornou-se presidente depois que seu pai, Laurent, foi assassinado em 2001. Ele ganhou um mandato como líder eleito em 2006. É um ex-guerrilheiro e participou da guerra que durou quase uma década e devastou seu país. O ex-presidente é o ditador Mobutu Sese Seko, que governou o país de 1965 até 1997. |
| Segurança | Os conflitos correntes no país já fizeram cerca de 3 milhões de vítimas, resultado dos conflitos ou devido a doenças e desnutrição. É possivelmente a pior crise da África nas últimas décadas. |
| Conflitos étnicos | Rebeldes Enyele em Equateur: conflito já dura há décadas sobre direitos de pesca se transformou em luta étnica pelo poder econômico e político no Noroeste. Cerca de 200.000 refugiados fugiram da violência desde 2009- Rebeldes ugandenses no Nordeste: rebeldes de Uganda do grupo Lord Resistance Army (LRA) permanecem ativos no RDC e nos países vizinhos. Estupram e matam. Rebeldes ruandeses no Kivu: milícias rebeldes hutu e tutsi de operam em Kivu Norte e Sul. Ituri, rebeldes perto de jazidas de petróleo: Província se encontra mais pacífica após intensos combates. Mas ainda várias milícias estão na região. |
| Gastos com educação pública, % do PIB) | Dado não disponível. |
| Gastos com saúde pública, % do PIB) | 1.2% |
| Economia | O país é rico em recursos naturais, como diamante, cobalto, cobre, coltan, e petróleo. 60% da população vive abaixo da linha de pobreza. |
| Avaliação das instituições Estatais (Avaliação do Failed State Index) | Governo: pobre; Militar: pobre; Polícia: pobre; Judiciário: pobre; Serviço civil: pobre. |
| Missão de Paz | United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) - 30 de Novembro de 1999 até Julho de 2010. United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO) - início 1 Julho de 2010. |

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010; Fund for Peace, Failed State Index, 2010; BBC Country Profile, 2010, Alto Comissariado das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010.

Quadro 6 - Burundi

| | Burundi |
|--|---|
| Governo | Pierre Nkurunziza, um ex-líder rebelde Hutu, se tornou o primeiro presidente eleito desde o início da guerra civil, em 1993. Ele foi escolhido como presidente pelos parlamentares em agosto de 2005, após seu partido Força de Defesa da Democracia (FDD) vencer as eleições parlamentares. Pierre Nkurunziza foi reeleito em junho de 2010. No entanto, as eleições foram boicotadas pela oposição, que denunciava a fraude nas eleições distritais anteriores |
| Segurança | Em 1994 o Presidente Cyprien Ntaryamira foi assassinado juntamente com o Presidente de Ruanda. Um hutu assumiu o poder, mas os opositoristas tutsis se retiraram do governo e do parlamento, dando início a um violento conflito étnico. O país esteve em guerra até 2006. Um acordo de paz entre o governo e os rebeldes hutus foi assinado em 2006, mas foi quebrado depois que o governo rejeitou as exigências dos rebeldes para a partilha do poder. Cessar-fogo entre o governo e o grupo rebelde Forças Nacionais de Libertação (FNL), foi assinado em maio de 2008. |
| Conflitos étnicos | Desde a independência em 1961, existem tensões entre a minoria Tutsi e a maioria Hutu. |
| Gastos com educação pública, % do PIB) | 7.2% |
| Gastos com saúde pública, % do PIB) | 5.2% |
| Economia | 80% população vive abaixo da linha da pobreza. Café e chá são responsáveis pela maior parte das receitas em moeda estrangeira. Minoria tutsi domina a economia, incluindo a indústria do café. Infra-estrutura deteriorada. O governo continua a ser fortemente dependente da ajuda externa |
| Avaliação das instituições Estatais (Avaliação do Failed State Index) | Governo: fraco; Militar: pobre; Polícia: pobre; Judiciário: pobre; Serviço civil: pobre. |
| Missão de Paz | United Nations Operation in Burundi (ONUB) - 21 de maio de 2004 - 31 Dezembro de 2006 United Nations Integrated Office in Burundi (BINUB) - 25 outubro de 2006 - atual |

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010; Fund for Peace, Failed State Index, 2010; BBC Country Profile, 2010, Alto Comissariado das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010.

4 ESTADO E CIDADANIA

Segundo Emma Haddad (2008), o discurso convencional sobre refugiados tem início na premissa de que “... cidadãos modernos, ocupando uma comunidade territorial delimitada de cidadãos, são os sujeitos da vida política.” (HADDAD, 2008). O cidadão de um Estado, idealmente, é livre de problemas, pois está enraizado em um território e é reconhecido pelo seu governo. Já o refugiado, representa um problema por não possuir representação governamental e tão pouca proteção de um Estado que o reconheça como seu cidadão. (Haddad, 2008). Os refugiados, de acordo com a análise da autora, “são uma inevitável, se não intencionada, consequência do sistema de Estados; eles são o resultado do estabelecimento das fronteiras, e da tentativa de atribuir um território a todos os indivíduos dentro de tais fronteiras”. (HADDAD, 2008).

T. Alexander Aleinikoff (1992), assim como Emma Haddad, pensa o problema do refúgio como sendo um fenômeno que tanto reflete como problematiza a construção moderna do sistema internacional de Estados. Este sistema, de acordo com o autor, tem como premissa o entendimento de que o mundo é dividido em Estados soberanos legalmente iguais, e a soberania é entendida como direito legal de governar porções territoriais demarcadas no globo. Nesse mundo indivíduos devem pertencer a um Estado, tanto para garantir sua proteção e aquisição de direitos, quanto para permitir que o sistema de Estados estabeleça que um Estado em particular possua responsabilidade por (ou controle sobre) cada pessoa. (ARENDRT apud ALEINIKOFF, 1992). Sendo assim, Aleinikoff conclui que o mundo moderno opera sob a lógica de Estado para todos e todos em um Estado. (ALEINIKOFF, 1992).

4.1 Estado para todos e todos em um Estado

A existência de refugiados se torna um problema na medida em que estes estão fora da lógica apontada por Aleinikoff.

Citando Haddad (2008):

O refugiado não pertence a nenhum Estado uma vez que está fora de uma comunidade política, o refugiado existe, por definição, entre Estados e por isso está fora do alcance da sociedade internacional. Os refugiados se encontram nos espaços entre Estados, onde indivíduos não deveriam existir. Uma vez que as fronteiras são estabelecidas e a jurisdição territorial é definida, o refugiado é forçado entre fronteiras pelo mesmo sistema que os criou. (HADDAD, 2008).

Emma Haddad analisa que, uma vez que o modo correto de pertencimento dentro da ordem internacional vigente é a cidadania, o refugiado é a anormalidade, não pertencendo assim a lugar algum. Para Haddad (2008), a relação existente entre soberania, fronteiras e território é o que torna o sistema de Estados responsável pela existência dos refugiados. O refugiado é um *outsider* posicionado entre fronteiras, ao invés de dentro de fronteiras. *Outsider*, segundo Malkki (apud HADDAD, 2008), no sentido de que o refugiado não faz parte da tríade Estado-nação-território.

A possibilidade de introduzir o refugiado novamente na “normalidade” seria a de retirá-lo deste espaço entre fronteiras, e realocá-lo em uma comunidade territorial que o reconhecerá. Como apontado por Haddad (2008), o refugiado está amarrado à sociedade internacional, e os dois não podem se separar. “O resultado parece ser uma lógica contraditória: a solução para o problema dos refugiados no sistema de Estados existente ameaça o primeiro princípio (controle do Estado sobre a admissão) do sistema.” (ALEINIKOFF, 1992)

Enquanto migrantes involuntários, os refugiados evidenciam uma brecha na origem da relação Estado e cidadão, questionando a legitimidade do sistema que na prática relega pessoas ao irrestrito exercício da soberania de um Estado sobre seus cidadãos (CARENS *apud* ALEINIKOFF, 1992). De acordo com Aleinikoff, a existência de refugiados e o peso das suas reivindicações morais por proteção, também pressionam a premissa básica do direito internacional, de que a soberania do Estado implica poder pleno para determinar políticas de admissão. Tal afirmação de autoridade dos Estados de excluir refugiados pode torná-los apátridas, incapazes de entrar em um país de asilo e incapazes de (ou não querendo) retornar ao país de origem.

A solução em prática para o problema dos refugiados é a reconciliação do mesmo com o Estado de origem ou com um Estado de asilo. Isso se dá por meio da repatriação ou do reconhecimento por parte de um Estado da condição de refugiado, assim esse Estado concede ao refugiado o direito de permanecer e de ter direitos dentro de seu território.

Cabe então ao Estado decidir sobre quem será ou não protegido, quem será reconhecido dentro de suas fronteiras. Emma Haddad (2008) diz que os Estados exercem seu direito soberano de decidir quem eles irão representar e proteger de acordo com as normas da boa governança.

A discussão sobre refugiados não pode, assim, ser separada da discussão sobre Estado e sua relação com seus cidadãos e seu território. Discutir sobre a origem dos

refugiados e as soluções para os mesmo é necessariamente discutir sobre os Estados, já que estes são a causa e a solução do problema. O conceito de refugiado pressupõe um Estado de origem, que deixa de ser o “responsável” por este indivíduo, e pressupõe ainda um Estado que será o receptor, que irá “reconstituir” a cidadania e a segurança do refugiado. Afinal, o refugiado existe porque um Estado não é capaz ou não quer mais prover a proteção deste indivíduo, e por isso ele é forçado a buscar outro Estado que o irá acolher.

Emma Haddad (2008) mostra em seu livro, como o “problema” dos refugiados é altamente politizado e internacionalizado. Como descrito pela autora, a existência do refugiado é resultado de mudanças políticas e sociais que afetam todo o sistema de Estados e não apenas Estados individualmente. Por isso, quando surgem fluxos de pessoas migrando forçadamente, o sistema internacional como um todo é afetado e deve lidar com o problema. (HADDAD, 2008).

No caso específico dos refugiados em situação prolongada todo este debate se faz ainda mais relevante, uma vez que os refugiados nessa condição permanecem por longos períodos no espaço entre fronteiras. Como já discutido no primeiro capítulo, as situações de refúgio prolongado envolvem Estados de origem que vivem conflitos prolongados, e por isso a repatriação é uma opção que praticamente inexistente. Além do caso da região dos Grandes Lagos da África, aqui estudado, outras situações semelhantes são a dos refugiados palestinos; refugiados somalis; refugiados sudaneses; refugiados afegãos, entre outros.

Os Estados vizinhos são sempre os mais afetados, já que a maioria dos refugiados busca refúgio em países próximos. A consequência imediata desta situação é que os Estados vizinhos dos governos em crise lidam de maneira desproporcional com o problema. A maior parte dos Estados que hoje são mais diretamente afetados por grandes fluxos de refugiados são Estados em desenvolvimento que possuem grandes dificuldades de enfrentar o problema sozinho. Países como o Equador que vem recebendo um grande número de refugiados colombianos, e a República Democrática do Congo (RDC) que recebeu um número exorbitante de refugiados ruandeses logo após os acontecimentos de 1994, acabam por endurecer as políticas anti-refugiados, conter as populações refugiadas, e proibir a integração local.

Aleinikoff (1992) argumenta que a busca por soluções teve uma dramática virada nos últimos anos, mudando o viés do exílio por um viés de controle de origem. Esta nova orientação foca principalmente nos países de origem, apoiando repatriação e monitoramento dos direitos humanos antes e depois do retorno. O autor sugere que, a mudança na ênfase,

embora guiada por preocupações humanitárias, apresenta reais riscos se realizada sem o respeito aos direitos humanos. Isso por que, as medidas de controle de origem podem acabar sendo mais relacionadas à contenção da migração do que com a melhoria na proteção dos refugiados. (ALENIKOFF, 1992).

Mas, e se o refugiado não encontra um Estado que irá (re)introduzi-lo à relação entre Estado-cidadão, e a repatriação não é uma possibilidade? Esse indivíduo irá viver, como diz Haddad (2008), no lugar onde nenhum homem deveria viver, no espaço entre fronteiras e fora de qualquer uma. O retrato disso são os refugiados em situação prolongada vivendo em campos de refugiados sem perspectiva de uma solução duradoura.

Giorgio Agamben (1998), pensando nestas situações diz que, não existe um espaço autônomo no âmbito da ordem política para o homem, puramente como ser humano. Tal afirmação fica evidente quando se observa que no caso dos refugiados, mesmo no melhor dos cenários, a condição de refugiado é sempre considerada uma condição temporária que deve ser seguida de naturalização ou de repatriação. A condição permanente de homem por si só, homem como ser humano desvinculado do Estado é inconcebível pela lei do Estado-nação. (AGAMBEN, 1998).

O refúgio é a condição temporária entre deixar de ser cidadão de um Estado e voltar a sê-lo. Aqueles reconhecidos como refugiados por um Estado, permanecem sob a jurisdição deste, na condição de refugiado, até que passe a ser definitivamente um cidadão no Estado que o acolheu (naturalização), ou até que possa retornar para seu Estado de origem (repatriação). Mas, existem aqueles que não chegam a ser reconhecidos por nenhum Estado como refugiado.

No sistema de Estado-nação, o chamado sagrado e inalienável direito do homem prova que é completamente desprotegido no momento em que não é mais possível caracterizar seus direitos como sendo direitos de um cidadão de um Estado, ou seja, os direitos do homem só existem enquanto este homem é um cidadão nacional. (AGAMBEN, 1998),

De acordo com Agamben (1998), o refugiado representa uma figura tão inquietante na ordem internacional, por evidenciar a ruptura da identidade entre homem e cidadão, entre nascimento e nacionalidade, colocando em crise a ficção original da soberania. O autor diz que exceções a este princípio sempre existiram, a novidade da nossa era, que ameaça as bases do Estado-nação, é que uma parte significativa da humanidade não pode mais ser representada pelo Estado. Por essa razão esta figura aparentemente marginal do refugiado, enquanto

desafiadora da tríade Estado-nação-território, merece ser considerada como figura central na política.

4.2 Estado e violência

Weber¹⁷ define o Estado considerando o controle que este possui sobre o uso da violência. O Estado reivindica com sucesso o monopólio legítimo do uso da força física para impor a ordem. (WEBER *apud* THOMSON, 1994).

A autora Janice Thomson (1994) argumenta, com base na definição weberiana¹⁸ de Estado, que existe uma confusão analítica neste conceito. Segundo a autora, o controle sobre a violência é a característica básica que define o Estado, mas teóricos não reconhecem, de maneira geral, um importante elemento que é a distinção entre a violência doméstica e a violência externa (ou internacional).

O argumento da autora é que, além de possuir o monopólio da violência dentro do seu território, o Estado é responsável também pela violência além de suas fronteiras, pela violência que emana de seu território. O controle sobre a violência é a característica básica do Estado, mas, além disso, é importante reconhecer a distinção entre violência interna e violência externa. Nesse sentido, a autora nota a distinção entre o Estado-nação e o Estado tradicional, em que o primeiro se responsabiliza pelo monopólio da violência para além de suas fronteiras, agindo assim como um ator sistêmico. (THOMSON, 1994).

Para Thomson, o que deve ser debatido é a “maneira pela qual as fronteiras – entre o nacional e o internacional, entre o político e o econômico, entre as esferas de autoridade estatais e não-estatais - são desenhadas, deslegitimadas, e redesenhadas.” (THOMSON, 1994). As fronteiras não são auto-evidentes nem eternas. Tais alegações são para Thomson, essenciais para se compreender a soberania. Segundo a autora, durante o século dezanove as fronteiras foram redesenhadas de maneira que a violência foi colocada sob autoridade

¹⁷ "a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory." (WEBER, 1919).

¹⁸ Além da definição Weberiana, Thomson analisa também as definições apresentadas por Tilly e Giddens, para construir seu argumento. Thomson (1994) chama a atenção para o fato de que tais distinções possuem diferenças sutis, mas importantes. Nas definições de Tilly e Giddens não se fala em legitimidade; Weber fala de monopólio; Tilly fala de controle sobre os meios principais; e Giddens de controle direto sobre os meios internos e externos da violência. Para a autora essas diferenças nas definições refletem mudanças fundamentais na maneira em que a violência é organizada.

doméstica, política e do Estado, e este processo foi importante para que entendamos hoje o que é a soberania. (THOMSON, 1994).

O controle que o Estado possui sobre o uso da violência é muito maior nos dias de hoje do que era no século dezenove, o Estado não possuía o monopólio da violência dentro de suas fronteiras. Thomson diz que, tais mudanças que vêm ocorrendo na relação Estado-violência, são indicativas de mudanças na instituição da soberania. (THOMSON, 1994).

De acordo com Thomson (1994), no mundo moderno, existe a tendência de aceitar as fronteiras como dadas, permanentes e até naturais. A teoria crítica contesta essa visão argumentando que as fronteiras não são fixas, são contestáveis e arbitrárias, são artefatos da prática humana. Sendo assim, a fronteira mais importante é a que limita o doméstico do internacional. (THOMSON, 1994).

Soberania denota a institucionalização da distinção entre *insiders* e *outsiders*, e reflete o fato de que esta deu a cada um o status especial que não é possuído pelos *outsiders*. (LINKLATER apud THOMSON, 1994).

A soberania é nova e única no moderno sistema de Estados. É socialmente constituída e reproduzida por meio de práticas dos Estados. A soberania organiza o espaço político global entre territórios e domínios exclusivos juridicamente, mutuamente e moralmente auto-implicáveis. (THOMSON, 1994).

Para Thomson, a soberania é a instituição internacional que organiza a política, e é produzida e reproduzida pelos Estados. A soberania não deve ser vista como atributo dos Estados, nem como um conjunto de normas, mas sim como a instituição que dá poder aos Estados *vis-à-vis* as pessoas. (THOMSON, 1994).

Thomson diz que a soberania possui duas dimensões. A primeira se refere à soberania como autoridade final em um espaço político particular. Esta dimensão estabelece os limites entre os domínios domésticos e internacionais da política. A segunda dimensão diz respeito ao conjunto de alegações de autoridade feitas por um Estado sobre um conjunto de atividades dentro de seu espaço político. Esta dimensão reflete a penetração do Estado no espaço político contido em seu território. A primeira dimensão é chamada de dimensão constitutiva da soberania, e a segunda é chamada de dimensão funcional da soberania. Estas duas dimensões são a base que estrutura a política global. (THOMSON, 1994).

A análise de Thomson sobre as mudanças na soberania ao longo da história faz constatar que as fronteiras ficaram cada vez mais evidentes. Reconhece-se que as fronteiras são contestáveis e mutáveis, mas a pergunta que se faz é: “como elas são produzidas e reproduzidas de maneira que parecem ser permanentes, fixas e naturais?” Thomson responde

esta questão dizendo que a autoridade do Estado se tornou coincidente com as fronteiras territoriais, e os Estados foram responsabilizados pelo transbordamento das atividades coercitivas dos indivíduos vivendo dentro de suas fronteiras. (THOMSON, 1994).

O Estado que existe hoje, e que Thomson diferencia do Estado do século dezenove, possui uma relação diferente com os indivíduos. No Estado nacional moderno, os direitos e deveres dos cidadãos são institucionalizados no Estado, é neste Estado que a dicotomia fora e dentro (inside-outside) é institucionalizada.

Para Thomson, a legitimidade é um elemento fundamental do Estado. Os Estados possuem controle legítimo sobre o território, população e os meios de violência. A autora ressalta que os Estados não só são autorizados a ter controle sobre tais coisas, mas mais que isso, espera-se que eles o façam. Para ser reconhecido como um Estado soberano, o Estado deve satisfazer certos requisitos mínimos. (THOMSON, 1994).

Relacionando este último ponto com a definição de Estado falido, pode-se constatar que esses Estados não são soberanos na mesma medida que os Estados fortes. Afinal, se a soberania está relacionada à capacidade do Estado de satisfazer certos requisitos, os Estados falidos são menos soberanos na medida em que são menos capazes de satisfazer os requisitos mínimos necessários, como por exemplo, ter controle de todo o território, e ser capaz de prover segurança.

4.3 Soberania

Como destacado por Cynthia Webber (1995), uma discussão sobre Estados deve começar com o entendimento de o que vem a ser soberania.

O que seria o poder soberano? Segundo Foucault (2000), o poder soberano diz respeito ao direito decidir sobre vida e morte. O soberano pode fazer morrer e deixar viver, “a vida e a morte dos súditos só se tornam direitos pelo efeito da vontade soberana.” (FOUCAULT, 2000).

De acordo com Cynthia Webber (1995), a soberania descreve os Estados tanto individualmente quanto em comunidade, e, seja como for, a soberania é um elemento central na discussão sobre Estados, uma vez que é um ponto de referência fundamental nas relações internacionais. A soberania é o *locus* de disputa política, dado que dele deriva o próprio conceito de Estado. A soberania é um elemento constitutivo do Estado. Soberania é, de modo geral, a autoridade absoluta que um Estado possui sobre um território e sua população. (WEBBER, 1995).

Ainda que o conceito de soberania seja referência para o conceito de Estado, Webber (1995) argumenta que o conceito de soberania não é claramente definido. A autora acredita que uma análise histórica revela a existência de diversas soberanias que corresponderiam a diferentes escopos de ação dos agentes a ela associados. Diversas formas de soberania existem de maneira simultânea na política global moderna. A soberania pode se referir a regimes democráticos, autoritários e totalitários, a sistemas políticos/econômicos socialistas e capitalistas, e a governos de primeiro, segundo terceiro, e agora quarto e quinto mundos. (WEBBER, 1995).

Robert Walker (1993) diz que a soberania é um conceito essencialmente incontestado. Segundo o autor alguns advogados constitucionais e outros conhecedores podem contestá-la marginalmente, mas para a maioria a soberania estatal expressa um silêncio dominante. (WALKER, 1990 *apud* WEBBER, 1995).

Weber (1995) acredita que a soberania é mutável, uma vez que não funciona da mesma maneira em todos os tempos e lugares. Segundo a autora a soberania foi fixada através de práticas de intervenção política. As práticas de intervenção não se opõem ao conceito de soberania, mas sim precedem à sua estabilização. A intervenção torna-se legítima quando as práticas estatais não estão em conformidade com o que se considera como sendo o papel do Estado. A soberania representa a fronteira entre a inclusão do *insider* (semelhante) e exclusão dos *outsiders* (outro). (WEBER, 2005).

A nova configuração política do Estado moderno constrói, segundo Foucault (2003), uma noção de soberania que se sustenta por três pilares, quais sejam: a relação de dependência e auto-referência entre sujeito e soberania; o pressuposto de uma unidade de poder que englobaria todos os demais poderes disseminados pelas instituições sociais; e a relação de auto-referência entre a legitimidade da soberania e a existência de leis sociais. (FOUCAULT, 2003).

[...] a teoria da soberania é o ciclo do sujeito ao sujeito, o ciclo do poder e dos poderes, o ciclo da legitimidade e da lei. [...] Tríplice “primitivismo”, pois: o do sujeito que deve ser sujeitado, o da unidade do poder que deve ser fundamentada e o da legitimidade que deve ser respeitada. Sujeito, unidade de poder e lei: aí estão, creio eu, os elementos entre os quais atua a teoria da soberania que, a um só tempo, os confere a si e procura fundamentá-los. (FOUCAULT, P.50, 2003).

Com relação ao primeiro pilar, Foucault (2003) diz que o poder soberano tem o papel de proteger o sujeito e sua existência, ao mesmo tempo em que a existência da soberania depende da existência do sujeito. Esta relação circular pressupõe, então, que o

sujeito justifica a existência do Estado soberano, da mesma maneira que a soberania garante a existência do sujeito.

O segundo pilar da soberania diz respeito ao pressuposto de uma unidade de poder que englobaria todos os demais poderes disseminados pelas instituições sociais. Assim, “o discurso sobre a soberania não somente une os mecanismos de poder em um suposto centro comum que age em nome do Estado, como também é constituída por esta suposta unicidade.” (MENDES, 2008).

O terceiro pilar da soberania diz respeito à relação de auto-referência entre a legitimidade da soberania e a existência de leis sociais. De acordo com Foucault, o Estado moderno exerce sua soberania com base em um conjunto de leis que possibilitam que o mesmo decida sobre a exceção. O Estado seria legítimo devido ao fato de agir sob o respaldo das leis, ao mesmo tempo, o que geraria a possibilidade de existirem leis é a soberania que o Estado possui. Sendo assim, a soberania dá condição para a criação das leis, como também a legitimidade do soberano é, idealmente, protegida por leis. (FOUCAULT *apud* MENDES, 2008).

4.4 Soberania como poder de decidir sobre a exceção

Giorgio Agamben (2002) faz uma importante discussão sobre soberania, relacionando este conceito com o poder de decidir sobre a exceção. Para isso ele utiliza os campos de concentração nazistas como retrato da discussão. A existência dos campos de refugiados, por analogia, é também discutida por Agamben. Nesse sentido, a discussão que o autor constrói mostra como o poder de decidir sobre a exceção na política atual é o mesmo que decidir sobre qual vida vale a pena ser vivida.

O protagonista da discussão de Agamben (2002) é a vida nua, ou seja, o *homo sacer* (homem sagrado), aquele que pode ser morto impunemente por qualquer um, mas não podia ser sacrificado. A vida nua é aquela representada pelo sujeito banido da convivência cívica. O *homo sacer* pode ser representado no mundo de hoje pelo refugiado que se encontra entre fronteiras, já que a ordem política atual pressupõe que cada indivíduo deve necessariamente pertencer a uma nação, a um território.

[...] vida nua é uma produção específica do poder e não um dado natural. Enquanto nos movimentarmos no espaço e retrocedermos no tempo, jamais encontraremos - nem sequer as condições mais primitivas - um homem sem linguagem e sem cultura. [...] Podemos, por outro lado, produzir artificialmente condições nas quais algo assim como uma vida nua se separa de seu contexto: o muçulmano em Auschwitz [...]. [...] O humano e o inumano são somente dois vetores no campo de força do vivente. (AGAMBEN, 2006).

Agamben (2002) argumenta que a estrutura do Estado entrou em um processo de dissolução e a emergência tem se tornado a regra. Sendo assim, o autor pondera que o momento histórico e político é apropriado para se tratar do problema da estrutura originária e dos limites do Estado, a partir de uma nova perspectiva.

Agamben argumenta que a existência dos campos de concentração - e a mesma relação pode ser feita com os campos de refugiados - é materialização do estado de exceção, é a criação subsequente de um espaço onde a vida natural e a norma jurídica entram em um limiar de indistinção.

Para entender essa relação é necessário primeiro repassar a explicação de Agamben sobre o poder soberano. O autor utiliza a definição de soberania de Carl Schmitt, “soberano é quem decide sobre o estado de exceção”, para desenvolver sua tese e assim mostrar como o soberano é aquele que decide sobre a vida.

Segundo Agamben (2002), o paradoxo da soberania consiste no fato de que, ao mesmo tempo, a soberania está dentro e fora da ordem jurídica. Ao soberano é concedido o poder legal de suspender a validade da lei, e por isso ele se coloca fora dela. Agamben, diz que este paradoxo pode ser colocado da seguinte maneira: “a lei está dentro dela mesma”, ou “Eu, o soberano que estou fora da lei, declaro que não existe nada fora da lei.” (AGAMBEN, 2002).

A exceção, de acordo com Agamben (2002), é aquilo que não pode ser incorporado, é o que define codificações gerais. A característica fundamental da exceção é que, o que é excluído, não está completamente desvinculado da regra, o que é excluído se mantém relacionado à regra em forma de suspensão a regra. “O estado de exceção não é o caos que precede a ordem, mas a situação que resulta de sua suspensão.” (AGAMBEN, 2002). Agamben, explica que a situação criada pela exceção tem a característica peculiar de não poder ser definida nem como situação de fato, nem como situação de direito, ao invés disso, institui um limiar paradoxal de indistinção entre os dois. (AGAMBEN, 2002).

A relação da exceção é uma relação de proibição. “Aquele que foi banido não é, de fato, simplesmente mantido fora da lei e tido como indiferente, mas sim, abandonado por ela,

ou seja, exposto e ameaçado pelo limiar no qual vida e lei, dentro e fora, tornam-se indistinguíveis.” (AGAMBEN, 2002).

Relacionando a definição de soberania e de exceção, Agamben argumenta que, a esfera da soberania é aquela na qual se pode matar sem cometer homicídio e sem se celebrar um sacrifício, e a vida sagrada (via nua), é a vida que é capturada nesta esfera. (AGAMBEN, 2002).

O que é, então, capturado pela soberania é a vítima humana que pode ser morta, mas não sacrificada: *homo sacer*.

A vida sagrada, que é invocada hoje como sendo um direito absolutamente fundamental em oposição ao poder soberano, de fato expressa originalmente, tanto a sujeição da vida ao poder sobre vida e morte, e a exposição irreparável da vida as relações de abandono. (AGAMBEN, 2002).

O que é essencial de se notar segundo Agamben (2002), é que, em todos os casos em que os refugiados representam fenômenos em massas – e não casos individuais - tanto as organizações quanto os Estados se mostram incapazes de resolver o problema. Tal incapacidade se deve, segundo o autor, à separação existente entre humanitarismo e política.

A separação entre humanitarismo e política que estamos vivenciando nos dias de hoje é a fase extrema da separação dos direitos do homem e dos direitos dos cidadãos. [...] As organizações humanitárias podem apenas alcançar a vida humana na figura da vida nua, ou vida sagrada, e por isso [...] mantêm uma solidariedade secreta com os poderes que deveriam enfrentar. (AGAMBEN, 2002).

O autor exemplifica seu ponto com as campanhas lançadas posteriormente ao genocídio de Ruanda, que objetivavam angariar fundos para ajudar os refugiados. Ele diz que é fácil identificar como a vida humana é exclusivamente considerada como vida sagrada, ou seja, vida nua, e que somente como tal é considerada objeto de ajuda e proteção. (AGAMBEN, 2002).

Quando a vida se torna o poder político supremo, não somente o problema da vida sem valor está colocado, mas, mais ainda, é como se o último terreno do poder soberano estivesse em jogo nesta decisão. Na biopolítica moderna, soberano é quem decide sobre o valor ou não-valor da vida como tal. A vida agora se torna o lugar da decisão soberana. (AGAMBEN, 2002).

Se é o soberano quem decide sobre o estado de exceção, e tem o poder de decidir qual vida pode ser sacrificada sem que se cometa homicídio, na era da biopolítica esse poder se torna emancipado do Estado de exceção e transformado no poder de decidir em que ponto a vida deixa de ser politicamente relevante. (AGAMBEN, 2002).

O campo de concentração, diz Agamben (2002),

[...] consiste na materialização do estado de exceção e na criação subsequente de um espaço onde a vida natural e a norma jurídica entram em um limiar de indistinção. Assim, o nascimento de um campo em nosso tempo aparece como um evento que decididamente assinala o espaço político da própria modernidade. [...] O campo representa a inabilidade do sistema de funcionar sem ser transformado em uma máquina letal. (AGAMBEN, 2002).

O Estado de exceção que foi essencialmente uma suspensão temporária da ordem jurídico-política, agora se torna um arranjo espacial estável habitado pela vida nua, que cada vez mais, deixa de ser inscrita nesta ordem. A crescente desassociação entre nascimento (vida nua) e Estado-nação é o novo fato da política, e o que chamamos de campo de refugiados é a disjunção. O campo é um quarto elemento que se juntou a tríade Estado-nação-território. O campo é por definição, o espaço permanente de exceção. (AGAMBEN, 2002).

A soberania tem o poder de discriminar, e sendo assim pode restringir e até negar cidadania a alguém. Além do refugiado, existem outras formas de discriminação dentro do Estado, como a diferenciação e exclusão de minorias étnicas pelo próprio Estado que deveria protegê-las.

4.5 Cidadania e Estado falido

Como observado por Loescher *et al.* (2008), e de acordo como o que já foi discutido no capítulo dois, as situações de refúgio prolongado são frequentemente associadas ao fenômeno dos Estados falidos. Isso porque a impossibilidade de repatriação para o Estado de origem é um das razões do prolongamento do refúgio. A impossibilidade de repatriação existe na medida em que os Estados falidos - tendo em vistas as características próprias dos mesmos - não são capazes de garantir a segurança dentro do seu território.

Até aqui pode-se notar a relação de causa e consequência entre refugiado em situação prolongada e Estado falido. A natureza instável e conflituosa desses Estados faz com que grandes fluxos de pessoas deixem esses territórios buscando segurança em outros lugares. Uma consequência desses grandes fluxos, como no caso de Ruanda, do Burundi e da RDC, é a emergência de uma situação problemática, senão caótica, para os Estados vizinhos, que

esgota as possibilidades de uma solução duradoura e dá início à situação de refúgio prolongado. Ao mesmo tempo, alguns desdobramentos negativos das situações de refúgio prolongado são elementos que contribuem para o enfraquecimento dos Estados.

Ademais há que se considerar também as implicações que a falência traz para a cidadania, e como isso se relaciona com a situação de refúgio prolongado.

Os cidadãos dos Estados falidos já se encontram em uma situação em que seu reconhecimento como cidadão está enfraquecida pela própria fraqueza do Estado. Ou seja, a existência política destas pessoas é prejudicada pela falta da representação política estatal. Da mesma maneira, o refugiado tem negada sua existência política, uma vez que a existência política tem a ver com a existência de um Estado soberano que pode reconhecer uma pessoa como seu cidadão.

Se entendermos que Estado é aquele responsável pela organização e pelo controle social, pois detém o monopólio legítimo do uso da violência, pode-se concluir que o Estado considerado falido, não pode ser considerado como um Estado de acordo com a definição Weberiana, pois não possui o monopólio legítimo do uso da violência dentro do seu território, nem sobre a violência que emana do seu território.

A cidadania nacional em um Estado falido não é completa comparando-se a relação entre cidadão e Estado em um Estado forte. No Estado forte, o sujeito é reconhecido politicamente e é protegido pelo Estado, o que não é verdade no Estado falido.

Como já discutido anteriormente, o Estado considerado falido não possui controle total sobre seu território, sobre suas fronteiras, sobre a violência dentro do seu território e sobre a violência que emana de seu território. O Estado falido não é capaz de prover os bens públicos essenciais aos seus cidadãos e não é capaz, portanto, de fazer valer os direitos humanos dos mesmos. Em alguns casos, como Ruanda em 1994, e no RDC, desde o governo de Mobutu até hoje em dia, o próprio Estado é que viola os direitos humanos dos seus cidadãos.

Pensando então nestas características do Estado falido, de acordo com a premissa de Foucault (2003) de que a soberania e a unicidade de poder sempre andam juntas, concluímos que o Estado falido não é soberano, na medida em que a unicidade de poder não é uma realidade nestes Estados. De acordo com a lógica apresentada por Foucault (*apud* MENDES, 2008),

(p)ara que um país seja considerado soberano, todos os poderes exercidos pelas suas instituições sociais devem, idealmente, serem vistos como partes de uma engrenagem maior a serviço da soberania nacional. [...]. O discurso sobre a soberania não somente une os mecanismos de poder em um suposto centro comum que age em nome do Estado, como também é constituída por esta suposta unicidade. [...]. Um país deve ser considerado soberano para que as práticas de poder exercidas em seu nome tenham um objetivo idealmente comum, ao mesmo tempo em que é justamente a suposição deste objetivo comum que nos permite legitimar a existência de uma nação soberana. (MENDES, 2008).

Logo, o que dizemos ser um Estado falido, não pode ser um Estado soberano no sentido completo do termo. Assim, a referência necessária para se atingir uma das soluções duradouras para o refúgio, que seria a repatriação para o Estado de origem, praticamente inexistente dada a falta de referência estatal. Ainda que se realize a repatriação, a cidadania completa do sujeito não será reconstituída visto que ela inexistente no Estado falido. Cria-se então um ciclo no qual a ausência de um Estado forte gera precariedade na construção da cidadania nacional e a ausência de cidadania gera precariedade na definição de Estado.

Relacionando este ponto ao que Foucault (2003) diz sobre o primeiro pilar da soberania – o sujeito justifica a existência do Estado soberano, da mesma maneira que a soberania garante a existência do sujeito – entende-se como a legitimidade do Estado falido está em crise na medida em que a existência do cidadão deste Estado está em crise. A quase inexistência da categoria de cidadania nacional, conseqüentemente, atrapalha na reconstrução da unidade estatal.

A situação dos refugiados originários dos Estados falidos é a mais complexa possível. Não somente pela situação concreta dos refugiados, que ao viverem por longos períodos em situações de refúgio prolongado, na maioria dos casos, vivem em situações de privação de liberdade, miséria e insegurança, mas também falta a eles a referência simbólica e política, que seria uma das possíveis - e a mais viável - soluções para sua condição de refugiado.

A possibilidade de reconstrução dos Estados falidos deve ser então vista a partir da relação de auto-referência que existe entre o Estado e os cidadãos nacionais. O Estado precisa de cidadãos para justificar sua existência, e um Estado deve existir para garantir a existência de cidadãos nacionais. A possibilidade de reconstrução é afetada pela indefinição sobre quem são os nacionais do Estado.

No caso do Estado falido o Estado deixa de ser referência para os cidadãos, e os cidadãos deixam de ser referência para o Estado. Por isso, constata-se que a situação dos refugiados proveniente dos Estados falidos é agravada. Os refugiados em situação prolongada

após anos de vida no exílio perdem gradativamente a referência do Estado de origem. Os filhos e netos destes refugiados, em muitos casos não consideram o país de origem dos seus pais como sua nação, e se sentem mais cidadãos do Estado de asilo ou não se sentem cidadãos de lugar algum.

No caso dos Estados falidos, a possibilidade de reconstrução no curto prazo é dificultada pela ausência de referência entre Estado e cidadão. Mas também, a impossibilidade de reconstrução implica perpetuação da situação de refúgio prolongado.

À medida que as opções de repatriação vão se tornando cada vez mais escassas devido à recorrência de Estados falidos, o regime internacional de proteção dos refugiados assume cada vez mais o papel de prestar ajuda humanitária. No entanto, a ajuda humanitária não reconstrói a vida destas pessoas, apenas as mantém vivas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou explorar a relação entre as situações de refúgio prolongado e os Estados falidos. Além disso, foram apresentadas as situações de refúgio prolongado na região dos Grandes Lagos da África, e o perfil dos Estados da região. Também se discutiu sobre as características dos Estados falidos, as razões que provocam o enfraquecimento dos Estados e as conseqüências práticas do enfraquecimento ou da falência estatal.

Em seguida foi feita uma análise teórica sobre o Estado, soberania e cidadania, a fim de problematizar os dois temas – refugiados em situação prolongada e Estados falidos.

Considerando-se os elementos apresentados e discutidos ao longo da pesquisa, pode-se concluir que as situações de refúgio prolongado e os Estados falidos se relacionam em diferentes dimensões.

O Estado falido é origem de fluxos de refugiados, uma vez que estes são territórios inseguros e conflituosos. A insegurança nesses Estados é sempre relacionada à existência de grupos rebeldes, insurgentes, milícias armadas e grupos não-estatais sobre os quais o governo não possui controle. O governo enfraquecido não é capaz de proteger seus cidadãos. O próprio governo também é um fator que gera insegurança e perseguição. O estudo de caso mostrou como alguns refugiados podem ser fonte de insegurança para os países vizinhos, fazendo com que conflitos internos do Estado de origem se perpetuem nos Estados de asilo. Grupos violentos refugiados em países vizinhos ameaçam a segurança nos campos, nas comunidades locais e comprometem a estabilidade regional.

Como a segurança nos Estados falidos é altamente deteriorada, não existe controle das fronteiras, e os cidadãos perdem confiança nos governos, os fluxos de pessoas que são forçadamente deslocadas destes lugares são permanentes, e muito numerosos. Na região dos Grandes Lagos, observou-se que desde a independência até os dias de hoje, o grande fluxo de refugiados é parte da realidade da região. Esta situação tenciona as instituições dos países vizinhos, que cada vez mais endurecem suas políticas anti-refugiados. As possibilidades de recepção e concessão de asilo diminuem à medida que o número de refugiados aumenta. As fronteiras se fecham à medida que os refugiados são vistos como ameaça à segurança local e como aumento da competição nos mercados de trabalho dos países de asilo. Iniciam-se aí, as condições para a prolongação da condição de refugiados.

As situações prolongadas de refúgio podem representar um elemento crítico dos conflitos e instabilidades regionais, e por isso contribuem para o enfraquecimento estatal.

Essas situações possuem potencial para obstruir processos de paz e para minar tentativas de desenvolvimento econômico.

O prolongamento das crises de refugiados tem implicações indiretas, como por exemplo, as tensões entre refugiados e população local. Tensões comuns já que os refugiados são vistos como grupos privilegiados que têm acesso a tratamento especial e acesso a serviços fornecidos pela comunidade internacional enquanto os governos não conseguem fornecer estes serviços para a população local.

Também, a partir do momento em que o engajamento de governo donantes diminui, os refugiados competem com a população local por recursos escassos. Se a assistência no campo diminui, muitos refugiados acabam por buscar sua fonte de sobrevivência na bandidagem, prostituição e roubos. O que se tornam problemas adicionais de segurança.

O prolongamento dos conflitos faz com que as possibilidades de repatriação voluntária diminuam, contribuindo então para o prolongamento das situações de refúgio e da manutenção dos campos de refugiados. De acordo com o ACNUR (2010), o ano de 2010 foi o pior ano em duas décadas, com relação à repatriação voluntária. Apenas 250.000 refugiados se repatriaram durante o ano. Este número representa apenas $\frac{1}{4}$ do número médio anual de retornos. A agência atribui esse fato ao prolongamento de crises nos Estados dizendo que, enquanto a situação de conflito continua a se prolongar, menos incentivos existem para a repatriação.

O recorrente enfraquecimento de vários Estados contribui para a diminuição das possibilidades de asilo. Mais de $\frac{4}{5}$ dos refugiados do mundo estão asilados em países Africanos. O número total de solicitações de asilo nos países do norte durante o ano de 2009 foi de 246.000. O sul da África sozinho recebeu mais de 220.000 solicitações. (ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2010). Os Estados desenvolvidos, como Estados Unidos e Canadá, recebem cotas anuais de refugiados de primeiro país de asilo e de reassentamento. Mas, as possibilidades de asilo nestes países não são suficientes para suprir a demanda. Vários Estados europeus têm endurecido suas políticas de recepção e fechado cada vez mais suas fronteiras, como estratégia para inibir a chegada de novos solicitantes. As restritas possibilidades de solução duradoura nos Estados desenvolvidos, aliadas ao prolongamento de conflitos em Estados em desenvolvimento, fazem com que os refugiados tenham mais dificuldades de encontrar territórios onde possam de fato ter proteção.

A violência característica dos países falidos é também um fator que colabora para a deterioração do espaço humanitário. Este é um dos desafios enfrentados na atualidade pelas agências e ONGs humanitárias. Os Estados falidos demandam ajuda humanitária, mas ao mesmo tempo, são habitados por grupos rebeldes não-estatais sobre os quais o governo não tem controle. Tal fato tem piorado as condições de trabalho dessas instituições, que são ameaçadas por tais grupos ou proibidas de acessar os grupos vulneráveis que demandam ajuda.

Os Estados falidos não possuem uma rede de segurança para seus cidadãos, pelo menos não na mesma medida dos cidadãos de Estados fortes. Os Estados falidos se distanciam da definição Weberiana de Estado, e sendo assim, a relação entre Estado e cidadão é comprometida. Nesse sentido, a situação do refugiado e a do cidadão do Estado falido se assemelha. Ambos não contam com uma unidade estatal que os proteja e nem que garanta seus direitos.

Todos estes pontos citados anteriormente se relacionam ao argumento fundamental de que o Estado falido, na medida em que se distancia da definição weberiana de Estado, não pode ser visto como um Estado soberano. Não existe do Estado falido os elementos fundamentais que o definem como soberano. O Estado falido não possui controle sobre todos os poderes exercidos por suas instituições, uma vez que não existe unicidade de poder nestes Estados. As soluções duradouras possíveis para os refugiados originários de Estados falidos são então comprometidas devido à dificuldade de reconstrução de um Estado falido.

Como argumentado no capítulo 3, uma vez que o ciclo de referência entre Estado e cidadão é quebrado, a possibilidade de reconstrução do Estado é comprometida pela indefinição sobre quem são os nacionais do Estado. O Estado falido, por não ser soberano, rompe o ciclo auto-referente ente Estado e cidadão. Observa-se que a identidade do Estado falido está em crise na medida em que a identidade do cidadão deste Estado está em crise. O Estado deixa de ser referência para dos cidadãos e os cidadãos deixam de ser referência para o Estado.

A solução prática para a questão dos refugiados é a de reintroduzi-lo a um Estado, seja pela integração em um país que lhes irá conceder refúgio, seja pela repatriação, uma vez que as razões que os levaram a se refugiar deixem de existir. O problema do refugiado originário do Estado falido é agravado na medida em que a possibilidade de restaurar sua condição de cidadão é prejudicada pela inexistência de um Estado soberano que irá justificar sua cidadania.

Finalmente, é fundamental destacar que as situações de refúgio prolongado são mais do que crises humanitárias, e por isso demandam mais do que respostas humanitárias. Uma característica comum de muitas situações de refúgio prolongado é a incapacidade das populações terem acesso aos direitos humanos básicos – incluindo os direitos dos refugiados incluídos na Convenção de 1951 e outros instrumentos internacionais.

Compreender o que são as situações de refúgio prolongado, suas causas e conseqüências, e entender como este fenômeno se relaciona com a falência estatal é um passo fundamental para se pensar em soluções para a vida de todas as pessoas vítimas destas situações.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Tendências Globais 2009**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>. Acesso em: 10 dez. 2010.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protracted Refugee Situations**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/40c982172.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2010.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **The State of the World's Refugees**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4a4dc1a89.html>. Acesso em: 05 dez. 2010.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protracted Refugee Situations: Revisiting the problem**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,LEGALPOLICY,AFG,4562d8cf2,486903142,0.html> > . Acesso em: 01 dez. 2010.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; DANIDA. **Evaluation of the protracted refugee situation (PRS) for Burundians in Tanzania**. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/4cdd4bc29.html> >. Acesso em: Nov. 2010.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Ruanda: Causas e conseqüências da crise de refugiados**. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/cx1-3.html >. Acesso em: Nov. 2010.

AGAMBEN, Giorgio. **Mais além dos direitos do homem**. Disponível em: <http://www.oestrangeiro.net/politica/172-mais-alem-dos-direitos-do-homem-de-giorgio-agamben>. Acesso em: Jan. 2011.

AGAMBEN, G. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. 207p.

AGAMBEN, Giorgio. **Entrevista com Giorgio Agamben**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-80232006000100011. Acesso em: Nov. 2010.

ALEINIKOFF, Thomas Alexander; KLUSMEYER Douglas B. **From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World**. Carnegie Endowment for International Peace, 1992.

ALEINIKOFF, Alexander T.; KLUSMEYER, Douglas (editors). **Citizenship Today: Global perspective and practice**. International Migration Policy Programme, Comparative Citizenship Project, Volume I. 2001.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Amnesty International Report 2010 – Burundi**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c03a83ac.html>. Acesso em: Dez. 2010.

ANISTIA INTERNACIONAL. **The Refugee Crisis in the Great Lakes Region: Background Information**. Disponível em: <<http://www.grandslacs.net/doc/0824.pdf>>. Último acesso em: Nov. 2010.

AREDNT, Hannah A **Condição Humana**. Lisboa: Relógio. D 'Água, 1991.

BILDER, Richard. Apud: SAADE, Cyro; EUGUCHI, Mônica Mayumi. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm> Acesso em: 31 Out. 2010.

CRISP, Jeff., **Protracted refugee situations: the search for practical solutions**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4444afcb0.pdf>>. Acesso em: Nov. 2010.

CRISP, Jeff . **No Solutions in Sight: the problem of protracted refugee situations in Africa**. UNHCR, 2003. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/3e2d66c34.html>>. Acesso em: Nov. 2010.

CRISP, Jeff; TAN , Elizabeth. **The Refugee Crisis in the Great Lakes of Africa**. Disponível em: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/17/2/1.2.full.pdf+html>. Acesso em: Dez. 2010.

ESTY, Daniel; GOLDSTONE, Jack; GURR, Ted Robert; SURKO, Pamela T. Surko; UNGER, Alan. **Working Papers: State Failure Task Force Report**. Disponível em: <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20I%20Report.pdf>. Acesso em: Jan. 2011.

FERRIS, Elizabeth (2008) **Protracted Refugee Situations, human rights and civil society**. LOESCHER, Gil; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary (eds). *Protracted Refugee Situations: political, human rights and security implications*. Tokyo: United Nations University Press. pp. 85-107, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: Curso no Collège de France (1975-1976), São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FUKUYAMA, Francis. *A Construção de Estados: Governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1ed, p.171, 2004.

FUND FOR PEACE. **The Failed State Index**. Disponível em: <http://www.fundforpeace.org>. Acesso em: Jan. 2011.

GLOBAL SECURITY. **Rwanda Civil War**. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/rwanda.htm>. Acesso em: Jan. 2011.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2010 – Burundi**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b586cf9a.html>>. Acesso em: Nov. 2010.

INTEGRATED REGIONAL INFORMATION NETWORKS. **Democratic Republic of Congo -Rwanda: Land rows complicate refugees' return**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c32e383c.html>>. Acesso em: Out. 2010.

JAMAL, Arafat (2008) **Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications**. LOESCHER, Gil; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary (eds). *Protracted Refugee Situations: political, human rights and security implications*. Tokyo: United Nations University Press, 2008.

KRASNER, Stephen. **Governance Failures and Alternatives to Sovereignty**. Disponível em: http://fsi.stanford.edu/publications/governance_failures_and_alternatives_to_sovereignty/. Acesso em: Dez. 2010.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE**. Brasília: Servideias, 2007.

LOESCHER, Gil; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary. **Protracted Refugee Situations and Peacebuilding**. United Nations University, 2007. Disponível em: <<http://unu.edu/publications/briefs/policy-briefs/2007/PB01-07.pdf>>. Acesso em: Nov. 2010.

LOESCHER, Gil; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary (eds). **Protracted Refugee Situations: political, human rights and security implications**. Tokyo: United Nations University Press, 2008.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. Protracted Refugee Situation in Thailand: towards solutions. **Presentation to the Foreign Correspondents' Club of Thailand**. 2006. Disponível em: <<http://www.refugees.org/uploadedFiles/Investigate/Anti-Warehousing/Countries/Loescher%20and%20Milner%20060201%20PRS.pdf>>. Acesso em: junho 2010.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. **Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications**. Oxford : Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 95p., 2005.

MENDES, Cristiano. **A construção do conceito de terrorismo: análise dos discurso do ex-Primeiro Ministro Britânico Tony Blair**. Brasília: UnB, 2008.

MILNER, James. **Refugees and the Regional Dynamics of Peacebuilding**. Disponível em: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/28/1/13.short?rss=1>. Acesso em: Nov.2010.

MALKKI, Lisa H. **Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things**. Annual Review of Anthropology 24 (1995). Disponível em: http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/anthro/lehre_SS_2011/staatlinstitutionen/7_malkki_1995.pdf. Acesso em: Jan. 2010.

MATTNER, Mark. (2008). **Development Actors and Protracted Refugee Situations**. LOESCHER, Gil; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary (eds). Protracted Refugee Situations: political, human rights and security implications. Tokyo: United Nations University Press, 2008.

ONU. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ONU, 1951. Disponível em:

[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=102](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=102) Acesso em: Jan. 2011.

OGATA, Sodako. **Ordem Mundial, Conflitos Internos e Refugiados**. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/colect2/2sadako.html. Acesso em: Out. 2010.

PARIS, Roland. **Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?** Disponível em: <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Paris.2001.IS.Human%20Security.pdf>. Acesso em: Dez.2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO: **Human Development Report. 2010**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/>> Acesso em: 2Fev. 2011.

REIS, Rossana. **Sovereignty, Human Rights, and International Migrations**. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092004000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: Ago. 2010.

ROTBERG, Robert I. **The New Nature of Nation-State Failure**. Disponível em: <http://www.twq.com/02summer/rotberg.pdf>. Acesso em: Nov. 2010.

ROTBERG, Robert I. **Nation-State failure: A Recurring Phenomenon?** Disponível em: http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2003_11_06_papers/panel2_nov6.pdf. Acesso em: Jan. 2011.

ROTBERG, Robert I. (ed.) **When States Fail: Causes and Consequences**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SAADE, Cyro; EUGUCHI, Mônica Mayumi. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm> Acesso em: 31 maio. 2010.

SALGADO, Sebastião. **Palestra na Escola de Música da USP**. 1996. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=xMQXDqUoNkw>. Acesso em: Nov.2010.

SLAUGHTER, Amy, **A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations.** Disponível em: <http://www.unhcr.org/4981cb432.html>. Acesso em: Nov.2010.

SORJ, Bernardo. **Security, human security and Latin America.** Disponível em: <http://www.centroedelstein.org.br/pdf/humansecuritylatinamerica.pdf>. Acesso em: Nov.2010.

THOMSON, Janice E. **Mercenaries, Pirates, and Sovereignty. State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe.** Princeton U. Press, Princeton, 1994.

WALKER, R. B. J. **Inside/outside: international relations as political theory.** Cambridge : Cambridge University Press, 1993.

WEBER, Cynthia. **Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange.** Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

ANEXOS

Anexo A: Uganda

População: 33.796.500 (PNUD, 2010)

Refugiados originários do país: 8.463 (UNHCR, 2009)

Refugiados vivendo no país: 127.345 (UNHCR, 2009)

| Uganda | Rank 143 |
|--|-----------------|
| Saúde | |
| Desnutrição (% da população) | .. |
| Gastos em saúde pública (% PIB) | 1.6 |
| Mortalidade antes dos 5 anos (por 1.000 nascimentos) | 134.0 |
| Expectativa de vida (anos) | 54.141 |
| Educação | |
| Matrículas educação básica (ambos os sexos) (%) | 62.3 |
| Gastos em educação pública (% PIB) | 3.8 |
| Usuários de Internet (por 100 pessoas) | 7.9 |
| Média de anos na escola (adultos maiores de 25 anos) (anos) | 4.717 |
| Expectativa de anos na escola (crianças) (anos) | 10.423 |
| Renda | |
| PIB per capita (paridade de poder de compra em US\$) | 1.250,85 |
| Gasto doméstico final per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 711.9 |
| PNB per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 1,224.063 |
| Desigualdade | |
| Renda coeficiente Gini | 42.6 |
| Índice de desigualdade de educação | 0.321 |
| Índice de desigualdade de expectativa de vida | 0.321 |
| Índice de desigualdade de renda | 0.229 |
| Índice de desigualdade de IDH | 0.286 |
| Pobreza | |
| População vivendo com menos de US\$ 1.25 por dia (%) (US\$ paridade de poder de compra) | .. |
| Gênero | |
| Mortalidade materna (por 100.000 partos) | 550 |
| População com pelo menos segundo grau completo, homem/mulher (proporção de mulheres para homens) | 0.4 |
| Taxa de fertilidade na adolescência (mulheres entre 15-19 anos) (por 1000 mulheres) | 150 |
| Desigualdade de gênero | 0.715 |
| Proporção no Parlamento (ou senado), de mulheres por homem | 0.5 |
| Mortalidade materna (morte de mulheres por 100.000 partos) | 430 |
| Índice de desigualdade de gênero | 0.704 |
| Sustentabilidade | |
| Taxa de desemprego, total (% da força de trabalho) | .. |
| Poupança líquida ajustada (% do PNB) | 3.3 |
| Segurança | |
| Refugiados por país de origem (milhares) | 7.5 |
| População afetada por desastres naturais (por milhões de habitantes) | 24,652.7 |
| Taxa de homicídio (por 100,000) | 8.7 |
| Taxa de furtos | 13.5 |
| Índices compostos | |
| Desigualdade ajustada ao Valor do IDH | 0.422 |

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humanos, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010

Anexo B: Tanzânia

População: 45.039.600 (PNUD, 2010)

Refugiados originários do país: 1.204 (UNHCR, 2009)

Refugiados vivendo no país: 118.731 (UNHCR, 2009)

| Tanzânia | Rank 148 |
|--|-----------------|
| Saúde | |
| Desnutrição (% da população) | .. |
| Gastos em saúde pública (% PIB) | 3.5 |
| Mortalidade antes dos 5 anos (por 1.000 nascimentos) | 104.0 |
| Expectativa de vida (anos) | 56.947 |
| Educação | |
| Matrículas educação básica (ambos os sexos) (%) | 57.3 |
| Gastos em educação pública (% PIB) | 6.8 |
| Usuários de Internet (por 100 pessoas) | 1.2 |
| Média de anos na escola (adultos maiores de 25 anos) (anos) | 5.110 |
| Expectativa de anos na escola (crianças) (anos) | 5.333 |
| Renda | |
| PIB per capita (paridade de poder de compra em US\$) | 1,426.398 |
| Gasto doméstico final per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 575.8 |
| PNB per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 1,344.285 |
| Desigualdade | |
| Renda coeficiente Gini | 34.6 |
| Índice de desigualdade de educação | 0.237 |
| Índice de desigualdade de expectativa de vida | 0.365 |
| Índice de desigualdade de renda | 0.268 |
| Índice de desigualdade de IDH | 0.285 |
| Pobreza | |
| Índice multidimensional de pobreza (%) | 0.367 |
| Intensidade da privação | 56.3 |
| População vivendo com menos de US\$ 1.25 por dia (%) (US\$ paridade de poder de compra) | .. |
| Gênero | |
| Mortalidade materna (por 100.000 partos) | 950.0 |
| População com pelo menos segundo grau completo, homem/mulher (proporção de mulheres para homens) | 0.6 |
| Taxa de fertilidade na adolescência (mulheres entre 15-19 anos) (por 1000 mulheres) | 130.4 |
| Desigualdade de gênero | .. |
| Proporção no Parlamento (ou senado), de mulheres por homem | 0.4 |
| Mortalidade materna (morte de mulheres por 100.000 partos) | 790.0 |
| Índice de desigualdade de gênero | .. |
| Sustentabilidade | |
| Poupança líquida ajustada (% do PNB) | 5.1 |
| Segurança | |
| Refugiados por país de origem (milhares) | 1.3 |
| Taxa de desemprego, total (% da força de trabalho) | 4.3 |
| População afetada por desastres naturais (por milhões de habitantes) | 238.5 |
| Taxa de homicídio (por 100,000) | 7.7 |
| Taxa de furtos | .. |
| Índices compostos | |
| Valor do IDH | 0.398 |

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humanos, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010

Anexo C: Ruanda

População: 10.277.200 (PNUD, 2010)

Refugiados originários do país: 129.109 (UNHCR, 2009)

Refugiados vivendo no país: 54.016 (UNHCR, 2009)

| Ruanda | Rank 152 |
|--|-----------------|
| Saúde | |
| Desnutrição (% da população) | .. |
| Gastos em saúde pública (% PIB) | 4.9 |
| Mortalidade antes dos 5 anos (por 1.000 nascimentos) | 112.0 |
| Expectativa de vida (anos) | 51.116 |
| Educação | |
| Matrículas educação básica (ambos os sexos) (%) | 52.2 |
| Gastos em educação pública (% PIB) | 4.1 |
| Usuários de Internet (por 100 pessoas) | 4.1 |
| Média de anos na escola (adultos maiores de 25 anos) (anos) | 3.342 |
| Expectativa de anos na escola (crianças) (anos) | 10.631 |
| Renda | |
| PIB per capita (paridade de poder de compra em US\$) | 1,101.873 |
| Gasto doméstico final per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 516.4 |
| PNB per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 1,190.343 |
| Desigualdade | |
| Renda coeficiente Gini | 46.7 |
| Índice de desigualdade de educação | 0.263 |
| Índice de desigualdade de expectativa de vida | 0.259 |
| Índice de desigualdade de renda | 0.210 |
| Índice de desigualdade de IDH | 0.243 |
| Pobreza | |
| Índice multidimensional de pobreza (%) | 0.443 |
| Intensidade da privação | 54.4 |
| População vivendo com menos de US\$ 1.25 por dia (%) (US\$ paridade de poder de compra) | .. |
| Gênero | |
| Mortalidade materna (por 100.000 partos) | 1,300.0 |
| População com pelo menos segundo grau completo, homem/mulher (proporção de mulheres para homens) | 0.9 |
| Taxa de fertilidade na adolescência (mulheres entre 15-19 anos) (por 1000 mulheres) | 36.7 |
| Desigualdade de gênero | 0.638 |
| Proporção no Parlamento (ou senado), de mulheres por homem | 1.0 |
| Mortalidade materna (morte de mulheres por 100.000 partos) | 540.0 |
| Índice de desigualdade de gênero | 0.605 |
| Sustentabilidade | |
| Poupança líquida ajustada (% do PNB) | 20.1 |
| Segurança | |
| Refugiados por país de origem (milhares) | 72.5 |
| Taxa de desemprego, total (% da força de trabalho) | .. |
| População afetada por desastres naturais (por milhões de habitantes) | 1,233.3 |
| Taxa de homicídio (por 100,000) | 4.2 |
| Taxa de furtos | .. |
| Índices compostos | |
| Valor do IDH | 0.385 |

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humanos, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010

Anexo D: Burundi

População: 8.518.900 (PNUD, 2010)

Refugiados originários do país: 24.967 (UNHCR, 2009)

Refugiados vivendo no país: 94.239 (UNHCR, 2009)

| Burundi | Rank 166 |
|--|-----------------|
| Saúde | |
| Desnutrição (% da população) | .. |
| Gastos em saúde pública (% PIB) | 5.2 |
| Mortalidade antes dos 5 anos (por 1.000 nascimentos) | 168.0 |
| Expectativa de vida (anos) | 51.366 |
| Educação | |
| Matrículas educação básica (ambos os sexos) (%) | 49.0 |
| Gastos em educação pública (% PIB) | 7.2 |
| Usuários de Internet (por 100 pessoas) | 0.8 |
| Média de anos na escola (adultos maiores de 25 anos) (anos) | 2.690 |
| Expectativa de anos na escola (crianças) (anos) | 9.569 |
| Renda | |
| PIB per capita (paridade de poder de compra em US\$) | 403.100,00 |
| Gasto doméstico final per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 252.2 |
| PNB per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 401.574 |
| Desigualdade | |
| Renda coeficiente Gini | 33.3 |
| Índice de desigualdade de educação | 0.206 |
| Índice de desigualdade de expectativa de vida | 0.259 |
| Índice de desigualdade de renda | 0.104 |
| Índice de desigualdade de IDH | 0.177 |
| Pobreza | |
| Índice multidimensional de pobreza (%) | 0.530 |
| Intensidade da privação | 62.7 |
| População vivendo com menos de US\$ 1.25 por dia (%) (US\$ paridade de poder de compra) | .. |
| Gênero | |
| Mortalidade materna (por 100.000 partos) | 1,100.0 |
| População com pelo menos segundo grau completo, homem/mulher (proporção de mulheres para homens) | 0.6 |
| Taxa de fertilidade na adolescência (mulheres entre 15-19 anos) (por 1000 mulheres) | 18.6 |
| Desigualdade de gênero | 0.627 |
| Proporção no Parlamento (ou senado), de mulheres por homem | 0.5 |
| Mortalidade materna (morte de mulheres por 100.000 partos) | 970.0 |
| Índice de desigualdade de gênero | 0.626 |
| Sustentabilidade | |
| Poupança líquida ajustada (% do PNB) | 7.1 negativo |
| Segurança | |
| Refugiados por país de origem (milhares) | 281.6 |
| Taxa de desemprego, total (% da força de trabalho) | 0.5 |
| População afetada por desastres naturais (por milhões de habitantes) | 10,623.3 |
| Taxa de homicídio (por 100,000) | .. |
| Taxa de furtos | .. |
| Índices compostos | |
| Valor do IDH | 0.282 |

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humanos, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010

Anexo E: República Democrática do Congo

População: 67.827.500 (PNUD, 2010)

Refugiados originários do país: 455.852 (UNHCR, 2009)

Refugiados vivendo no país: 185.809 (UNHCR, 2009)

| República Democrática do Congo | Rank 168 |
|--|-----------------|
| Saúde | |
| Desnutrição (% da população) | .. |
| Gastos em saúde pública (% PIB) | 1.2 |
| Mortalidade antes dos 5 anos (por 1.000 nascimentos) | 199 |
| Expectativa de vida (anos) | 48.006 |
| Educação | |
| Matrículas educação básica (ambos os sexos) (%) | 48.2 |
| Gastos em educação pública (% PIB) | .. |
| Usuários de Internet (por 100 pessoas) | .. |
| Média de anos na escola (adultos maiores de 25 anos) (anos) | 3.758 |
| Expectativa de anos na escola (crianças) (anos) | 7.761 |
| Renda | |
| PIB per capita (paridade de poder de compra em US\$) | 326.873,00 |
| Gasto doméstico final per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 153.5 |
| PNB per capita (US\$ paridade de poder de compra) | 291.232 |
| Desigualdade | |
| Renda coeficiente Gini | 44.4 |
| Índice de desigualdade de educação | 0.244 |
| Índice de desigualdade de expectativa de vida | 0.209 |
| Índice de desigualdade de renda | 0.070 |
| Índice de desigualdade de IDH | 0.153 |
| Pobreza | |
| Índice multidimensional de pobreza (%) | 0.393 |
| Intensidade da privação | 53.7 |
| População vivendo com menos de US\$ 1.25 por dia (%) (US\$ paridade de poder de compra) | .. |
| Gênero | |
| Mortalidade materna (por 100.000 partos) | 1,100.0 |
| População com pelo menos segundo grau completo, homem/mulher (proporção de mulheres para homens) | 0.3 |
| Taxa de fertilidade na adolescência (mulheres entre 15-19 anos) (por 1000 mulheres) | 201.4 |
| Desigualdade de gênero | 0.814 |
| Proporção no Parlamento (ou senado), de mulheres por homem | 0.1 |
| Mortalidade materna (morte de mulheres por 100.000 partos) | 670.0 |
| Índice de desigualdade de gênero | 0.802 |
| Sustentabilidade | |
| Poupança líquida ajustada (% do PNB) | 2.5 negativo |
| Segurança | |
| Refugiados por país de origem (milhares) | 368.0 |
| Taxa de desemprego, total (% da força de trabalho) | .. |
| População afetada por desastres naturais (por milhões de habitantes) | 278.0 |
| Taxa de homicídio (por 100,000) | .. |
| Taxa de furtos | .. |
| Índices compostos | |
| Valor do IDH | 0.239 |

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humanos, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010

Anexo F: Número de refugiados na Região dos Grandes Lagos da África - 1960-2009*

*Situação em 31 de Dezembro de cada ano.

| País de origem | Ano | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
| Burundi | | | | | 3.000 | 250 | | | | | | 129.000 | 131.895 | 8.015 | 141.940 | 152.320 | 153.550 | 148.180 | 151.680 |
| RDC | | | | 58.700 | 47.000 | 74.800 | 78.190 | 67.330 | 54.530 | 51.650 | 43.470 | 42.420 | 43.380 | 135.100 | 39.410 | 44.070 | 264.940 | 151.560 | 70.450 |
| Ruanda | 147.000 | 147.000 | 154.000 | 166.300 | 155.900 | 159.600 | 160.230 | 160.100 | 144.930 | 142.050 | 141.630 | 153.650 | 163.595 | 3.700 | 175.720 | 176.410 | 169.780 | 175.110 | 176.540 |
| Tanzânia | | | | | | | | | | | | | | | | 90 | 300 | 300 | 600 |
| Uganda | | | | | | | | | | | | | 950 | 15.210 | 2.510 | 3.250 | 8.000 | 8.820 | 88.710 |

| País de origem | Ano | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|---------|---------|---------|
| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Burundi | 169.772 | 182.952 | 176.272 | 176.552 | 182.912 | 199.812 | 210.621 | 186.911 | 190.154 | 191.443 | 191.622 | 223.946 | 184.135 | 871.382 | 389.706 | 350.582 | 428.680 | 519.123 | 502.568 |
| RDC | 116.750 | 118.970 | 92.455 | 101.571 | 94.512 | 86.418 | 96.619 | 69.428 | 103.537 | 100.786 | 67.423 | 65.816 | 81.269 | 74.826 | 73.286 | 89.738 | 158.794 | 173.995 | 158.833 |
| Ruanda | 286.651 | 277.011 | 327.951 | 321.761 | 357.111 | 376.521 | 371.911 | 353.441 | 327.539 | 319.501 | 361.322 | 431.240 | 434.736 | 450.462 | 2.257.573 | 1.819.366 | 469.136 | 68.003 | 77.743 |
| Tanzânia | 301 | 3.001 | 501 | 501 | 501 | 1 | | 2.000 | 5 | 9 | 8 | 11 | 20 | 32 | 62 | 68 | 65 | 66 | 102 |
| Uganda | 224.301 | 176.691 | 271.285 | 315.346 | 293.991 | 306.060 | 238.652 | 111.071 | 21.975 | 21.358 | 58.820 | 39.386 | 32.456 | 33.415 | 31.450 | 24.166 | 28.339 | 55.241 | 13.301 |

| País de origem | Ano | | | | | | | | | | |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Burundi | 526.392 | 568.084 | 553.999 | 574.555 | 531.637 | 485.454 | 438.706 | 396.541 | 375.715 | 281.592 | 94.239 |
| RDC | 250.034 | 371.713 | 392.146 | 421.350 | 453.465 | 461.042 | 430.929 | 401.914 | 370.386 | 367.995 | 455.852 |
| Ruanda | 86.647 | 119.056 | 84.513 | 75.251 | 75.263 | 63.308 | 100.264 | 92.966 | 80.964 | 72.530 | 129.109 |
| Tanzânia | 38 | 313 | 378 | 577 | 711 | 985 | 1.549 | 1.668 | 1.255 | 1.270 | 1.204 |
| Uganda | 10.764 | 32.414 | 40.141 | 40.409 | 35.247 | 31.960 | 34.225 | 21.751 | 21.341 | 7.548 | 7.554 |