

1 Introdução

Esta dissertação aborda a relação entre fluxos de refugiados de guerra e a segurança dos Estados anfitriões. A questão que se colocou foi se poderíamos compreender os fluxos de refugiados como um fator de insegurança, representando uma fonte potencial de ameaça à segurança e à estabilidade dos países onde encontram asilo.

A escolha do tema teve como ponto de partida a preocupação em se pensar temáticas que, embora nas abordagens tradicionais não façam parte da esfera da segurança e, portanto, do escopo de seu estudo, poderiam em determinados contextos sociais ser definidas como questão de segurança. Tal preocupação tem como base a noção de que “segurança” é uma condição histórica variável ¹. Como coloca Vasquez (1997), a realidade é uma construção social, criada e construída por crenças e comportamentos. O autor reconhece que determinadas estruturas moldam os comportamentos dos atores, mas tais estruturas são também produtos da ação humana.

Da mesma forma, o conceito de “segurança” é aqui compreendido como uma construção social para a qual contribuem diversos fatores, como a influência do contexto de interação, da forma da estrutura da sociedade e dos agentes sociais – assim como da relação entre os dois — não tendo portanto caráter universal e atemporal, dado que tais fatores que contribuem na “engenharia social” são particulares a seus contextos de interação e que estes, por sua vez, são diferenciados. Seguindo Krause & Willians (1997), acredita-se que a problemática da segurança deve ser pensada como constituída por práticas históricas auto-reflexivas, compreendendo os conflitos e dilemas de segurança como tendo base em tais práticas reflexivas e não como resultado de estruturas atemporais.

¹ Diversos autores discutem o caráter “construído” da noção de segurança. No presente trabalho foram utilizados: KRAUSE; WILLIAMS, 1997; VASQUEZ, 1997; NEUFELD, 1993; FERRELL, 2002; BURKE, 2002. Utilizou-se também, embora não tratem diretamente da temática da segurança: BERGER; LUCKMAN, 1985.

A isto se juntou a consideração sobre a relação entre a limitação conferida à definição de segurança e ao seu campo de estudo, e os discursos de poder presentes dentro da academia. Como coloca Foucault (2001), a produção de conhecimento envolve um problema de regime, de política de enunciados científicos. Cada sociedade tem seu regime de verdade, os mecanismos que ela acolhe para distinguir o verdadeiro do falso. A verdade está constantemente submetida à incitação econômica e política, exercendo portanto, um papel econômico-político. Existe uma competição sobre o regime de verdade, para definir o que se estuda e como se estuda, o que determina os limites de cada campo de conhecimento.

Tais limites, embora resultados de lutas políticas, tendem a ser naturalizados. Os estudos de segurança não ficam livres desta competição por – e posterior naturalização das – limitações, sendo definida em grande medida pelas relações de poder do sistema internacional, o que fez com que uma série de temáticas passíveis de serem tratadas como questão de segurança ficassem fora da disciplina até o fim da Guerra Fria.

Partindo destas duas considerações iniciais, o que se buscou foi ir além da concepção tradicional de segurança, tentativa esta baseada nos trabalhos desenvolvidos, desde o início dos anos 1990, por diversos acadêmicos dedicados ao estudo de tal temática.

Com o fim da Guerra Fria, e da rivalidade bipolar que marcou o período, abriu-se espaço para uma maior discussão sobre os estudos de segurança, sendo que novas temáticas passaram a ser colocadas². Os anos 1990 foram marcados por um intenso debate no qual “segurança” se torna um “conceito essencialmente contestado”. A discussão partia do questionamento do significado de “segurança” e dos limites estabelecidos para seu campo de estudo. A questão central era a quem e ao que “segurança” se referiria ou, como coloca Dalby (1997), quais arranjos sociais devem ser protegidos.

A “evolução” conceitual do termo “segurança” pode ser descrita mapeando três eixos paralelos: a definição do *objeto referencial*, ou seja, o que deve ser

² KOŁODZIEJ, 2000; KRAUSE; WILLIAMS, 1997.

protegido; a definição do que configura *ameaça* a tal objeto; e ainda como estudar a problemática da “segurança”.

Nas tradições dominantes – realismo e neorealismo – quando se fala em segurança, é o Estado nacional moderno soberano que aparece como objeto referencial, como o que deve – e tem o direito de – ser protegido. As ameaças ao Estado são a sua integridade territorial e a sua soberania, sendo militares e políticas e provenientes de outros Estados. A competição entre os Estados, segundo tais correntes, é uma condição inevitável, que decorre da anarquia do sistema internacional e do caráter racional instrumental de seus atores, os Estados. Nesta concepção, a segurança é vista em termos estritamente militares e territoriais.

Contudo, surge o questionamento acerca da definição dos estudos de segurança e dos limites que lhes foram impostos, os quais eram considerados como intrínsecos a tal campo de conhecimento³. Tais limites, segundo os críticos das tradições dominantes, foram em grande medida construídos e reproduzidos pela obsessão, persistente ao longo do período da Guerra Fria, com aspectos militares e ameaças nucleares á segurança dos Estados, os quais eram encarados como o único objeto referencial, como “O local” onde os indivíduos poderiam estar seguros.

Segundo as teorias críticas e construtivistas de segurança, é necessária uma expansão dos estudos e da agenda de segurança para dar conta de *fontes não militares de ameaça* assim como de *outros objetos referenciais*⁴ que não o Estado. Além disto, deve-se buscar metodologias mais adequadas para compreender a problemática da segurança.

Segundo Walker (1997), a segurança dos Estados domina nossa compreensão do que é segurança não porque o conflito entre estes seja inevitável, mas porque outras formas de comunidade política se tornaram impensáveis. Outras formas de expressão da identidade política, outras respostas sobre quem somos, foram marginalizadas nas teorias convencionais⁵. Assim, um primeiro

³ Krause chama atenção para a naturalização de tais limites decorrente do fato de que nas correntes tradicionais o objeto de estudo dos estudos de segurança, assim como a forma de abordá-lo, são vistos como auto-evidentes (Krause, 1997).

⁴ Para uma visão geral deste debate ver: KRAUSE; WILLIAMS, 1997; CROFT; TERRIFF, 1998.

⁵ WALKER, 1997, p. 73.

problema das concepções tradicionais de segurança decorreria da visão do Estado soberano como o único lócus possível da vida política (Krause; Willians, 1997).

Para repensar o conceito de segurança, segundo Walker (1997), deve-se primeiramente tentar repensar o caráter e o lugar do político, devendo para isto ser cético com os princípios modernos de autonomia e subjetividade soberana, contestando que o Estado moderno e o sistema de Estados sejam as únicas respostas para questões sobre o político. O fim da Guerra Fria permitiu questionar a primazia do Estado em duas direções: o que significa estar seguro, assim como do que deve ser protegido. A simples sobrevivência física não é suficiente, dado que expressões de poder e ameaças não decorrem apenas de questões militares. Pode-se então definir segurança em relação a processos sociais, culturais, econômicos e ecológicos, assim como ameaças geopolíticas. Um segundo conjunto de críticas se refere à definição de qual é o objeto de segurança, buscando uma perspectiva mais inclusiva da segurança dos indivíduos em geral, e não só de cidadãos de um Estado particular⁶.

Assim, diversos autores que defendem a expansão afirmam que o objeto de segurança não se resume ao Estado. Segundo Gwyn Prins (2000), ocorre uma proliferação de atores não estatais no pós-Guerra Fria, atores os quais demandam diferentes respostas a questão do que deve ser protegido⁷. Nas diversas concepções críticas à visão tradicional, que foram consultadas neste trabalho, defende-se que deve fazer parte dos estudos de segurança uma série de outros atores, como por exemplo, os indivíduos, minorias étnicas, a biosfera, a humanidade como um todo e a nação, que devem ser encarados como possíveis unidades de segurança, condição que irá variar de acordo com cada contexto histórico e social.

Em correlação com o “surgimento” de “novos” objetos referenciais de segurança, ocorreu um “aumento” expressivo da variedade de questões passíveis de serem consideradas “ameaças à segurança”. Indo além das concepções tradicionais, nas quais somente questões relacionadas a ameaças, ou uso, de força militar entre atores políticos devem entrar na agenda da segurança, as abordagens críticas chamam atenção para uma série de outras possíveis “ameaças”, entre as

⁶ WALKER, 1997, p. 65.

⁷ PRINS, 2000, p.124.

quais figuram a iminência de um colapso econômico e financeiro, a degradação social e ambiental, o tráfico de drogas, o crime organizado, as migrações e os refugiados, bem como os problemas de ordem pública e violência interna.

O argumento mais recorrente contra a expansão do campo da segurança é o de que esta colocaria em risco a coerência do próprio conceito, incluindo uma variedade de questões de diferentes ordens de problemas dentro da área, de forma que seu significado essencial se perderia. Isto tornaria os estudos de segurança uma “disciplina amorfa”⁸. Segundo Walt (1991), um dos maiores defensores da visão tradicional, segurança refere-se ao fenômeno da guerra e pode ser definida como “o estudo da ameaça, uso e controle de força militar”. Ele chama atenção para:

“o risco de se expandir os estudos de segurança excessivamente; por esta lógica, temáticas como a poluição, doenças, abuso infantil, ou recessões econômicas podem ser vistas como ameaças à segurança. Definir o campo desta maneira destruiria sua coerência intelectual e tornaria mais difícil se encontrar soluções para qualquer um destes problemas importantes”⁹.

Krause e Willians chamam atenção para o fato de que os autores tradicionais, quando tentam deslegitimar novas visões do que deve ser definido como problema e o que deve ser encarado como uma ameaça, partem de uma noção naturalizada da última, defendendo “que ameaças são o que as atuais escolas dos estudos de segurança afirmam que elas são, e que todo o resto (independentemente do quão relevante possam ser para a sobrevivência humana) são meramente problemas”¹⁰. Tal tipo de colocação, segundo os autores, é um “artefato histórico” que representa um grande obstáculo para que se desenvolvam concepções mais adequadas sobre o significado da segurança no mundo contemporâneo.

Por isto, os autores defendem que apenas o exercício de se articular um amplo conjunto de “novas” ameaças emergentes a sobrevivência humana não vai deslocar os estudos de segurança de seu modelo tradicional, sendo necessário o

⁸ MORGAN, 1998, p. 40.

⁹ WALT, 1991, p. 212. No original: “... risk of expanding “Security Studies” excessively; by this logic, issues such as pollution, disease, child abuse, or economic recessions could all be viewed as threats to “security”. Defining the field in this way would destroy its intellectual coherence and make it more difficult to devise solutions to any of these important problems”.

¹⁰ KRAUSE; WILLIANS, 1997, p. 35. No original: “ that threats are what current schools of security studies say they are, and that anything else (no matter how great a concern for human survival it may be) is merely a problem”.

desenvolvimento de um novo modelo de análise. Dalby (1997) também alerta para as dificuldades que as categorias convencionais de análise apresentam para as tentativas de se “reconceitualizar” a política global e inserir novas questões na agenda global.

As abordagens tradicionais adotam um modelo de análise positivista. Segundo Walt (1991), a tarefa dos estudos de segurança seria desenvolver um conhecimento cumulativo sobre o papel da força militar, seguindo os padrões ditados pela pesquisa científica positivista. Dentro de tal perspectiva o mundo social — assim como o natural — tem regularidades, leis universais, que definem os comportamentos dos atores. Assim, os autores tradicionais defendem uma visão específica sobre o progresso do conhecimento científico, que seria linear no tempo, e teria como meta o desenvolvimento de leis objetivas, gerais e atemporais, logo universais, que governariam os fenômenos sociais.

O modelo de análise positivista não leva em consideração os significados subjetivos que os indivíduos dão as suas ações, sendo que o conhecimento científico do mundo social – e da política internacional – deve se basear apenas em evidências empíricas.

É neste contexto conceitual que os debates ao redor do reconhecimento de novas ameaças e objetos referenciais se dá. A defesa deste modelo de ciência, dita universal, objetivo e atemporal, seria em parte uma estratégia das teorias tradicionais para legitimar sua análise sobre segurança, ao mesmo tempo em que deslegitimaria as novas concepções sobre a temática. Adotando uma visão evolutiva do conhecimento, as teorias tradicionais defenderiam sua “autoridade disciplinar” em definir o que é segurança, o que é legítimo de análise, o que configura uma ameaça e o que seria apenas um “problema”, e o que é conceitualmente aceitável ou não. A alegação de autoridade, portanto, é justificada por um compromisso a uma forma de conhecimento que é apresentada como sendo auto-evidente¹¹.

Neufeld (1993) critica a perspectiva positivista, afirmando que, embora existam regularidades no comportamento dos indivíduos, estas são relacionadas

¹¹ KRAUSE; WILLIAMS, 1997, p. 38. A discussão feita pelos autores sobre as estratégias utilizadas pelo neorealismo para defender sua “autoridade disciplinar” se aproxima bastante da discussão de Foucault (2001) sobre os discursos de poder presentes na ciência moderna.

ao contexto espaço-temporal no qual são observadas. O mundo social, segundo o autor, é construído por significados culturais que têm origens nas interpretações dos indivíduos sobre tal mundo. Assim, o mundo social é, em parte, constituído por tais interpretações. As práticas e os comportamentos dos atores não podem ser compreendidos a não ser em relação à teia de significados culturais construídas pelos mesmos.

Segundo Neufeld, as teorias interpretativas permitiriam apreender o fato de que os comportamentos dos diversos atores no sistema internacional são uma forma de prática social que é constituída por, ao mesmo tempo em que geram uma, rede de significados. Tal visão permitiria também abrir espaço para se pensar a mudança na política mundial ¹². Assim, compreender segurança em uma perspectiva mais ampla significa pesquisar a forma como os objetos a serem assegurados, as percepções de ameaças a eles, e os meios disponíveis para lidar com tais ameaças – intelectual e material - mudaram ao longo do tempo (Krause; Willians, 1997).

A dissertação, apesar de reconhecer a existência de outros objetos referenciais para segurança, adota como unidade de segurança o Estado. O fato do Estado não ser o único referencial possível, nem um arranjo social que tenha exclusividade em ser protegido por representar “a forma” e “o local” do político, não implica necessariamente em seu abandono como unidade de segurança legítima. Como afirma Ken Booth (1997), uma visão crítica sobre a segurança não deve ignorar as dimensões estatais e militares da política mundial. O que deve ser questionado não são as manifestações materiais do mundo tal qual apresentado pelo realismo, mas seu status prático e moral, incluindo a naturalização de teorias criadas historicamente¹³.

Contudo, o Estado é aqui encarado de maneira distinta à das teorias tradicionais, dado que se reconhece a distinção entre este e a sociedade nacional, compreendida como uma coletividade que deve ser problematizada.

Ao longo da Guerra Fria, quando se pensava em segurança, Estado e sociedade eram considerados como uma coisa só. Os interesses nacionais eram defendidos como representando todos os indivíduos. No modelo da Guerra Fria, estar seguro para um indivíduo residia em sua condição de cidadão, e a

¹² NEUFELD, 1993, p.60.

insegurança vinha de cidadãos de outros Estados. A segurança da sociedade considerada independentemente era ignorada ou vista somente em termos da legitimidade da estrutura de governo de algum Estado em particular. Contudo, a segurança do Estado não implica necessariamente na segurança de todos os que vivem nele. Para muitos cidadãos, o Estado não quer ou não pode protegê-los, e algumas vezes é o próprio a fonte de ameaça¹⁴.

Embora mantenha o objeto referencial tradicional — o Estado — a dissertação buscou expandir a noção do que configuraria uma ameaça à sua segurança. A questão escolhida foi a da migração, mais especificamente das migrações forçadas representadas por fluxos de refugiados de guerra. Usualmente encarados como consequência de conflitos, o que se indagou foi se tais refugiados poderiam também ser compreendidos, em determinadas configurações sociais, como fonte de instabilidade e fator de insegurança para o Estado anfitrião.

Os refugiados são definidos legalmente como qualquer pessoa que, por medo fundado de perseguição ou por sofrer ameaças à sua sobrevivência, tiveram que deixar seus países, passando a não estarem submetidos a nenhuma soberania e proteção estatal. São vítimas de opressão e de guerras, que forçam as pessoas ao êxodo, tendo efeitos que vão além da esfera militar, atingindo civis.

Considerados ao longo da história e ao redor do mundo como “produtos” das guerras, a partir dos anos 1990 começa a surgir na comunidade internacional a percepção de que os impactos gerados pelos fluxos de refugiados podem configurar uma ameaça à segurança dos Estados anfitriões¹⁵. Além disso, torna-se cada vez mais claro que muitas vezes os fluxos em massa fazem parte da estratégia militar de grupos que querem acabar com a presença de algum outro grupo da população.

Definido que se queria pensar a relação entre os fluxos de refugiados e a segurança dos Estados anfitriões, iniciou-se um trabalho de pesquisa para identificar os grandes deslocamentos populacionais forçados do século XX e início do século XXI. Com base neste levantamento identificou-se que no

¹³ BOOTH, 1997, p. 107.

¹⁴ KRAUSE; WILLIAMS, 1997. O objeto de estudo desta dissertação, os refugiados de guerra, é um exemplo de tal situação.

¹⁵ Para uma discussão sobre a percepção dos refugiados - em específico - e migrações - em geral - como questão de segurança, ver: GRAHAM; POKU, 2000; WEINER, 1993; WÆVER, Ole et al., 1993. KEELY, 2001.

continente africano, desde as guerras de independência que ocorreram no processo de descolonização nos anos 1960, as questões relacionadas a fluxos de refugiados estão fortemente presentes nas dinâmicas políticas e sociais continentais como um todo.

O estudo de caso escolhido para responder a questão colocada foi a dos Estados de Ruanda, Burundi, Uganda, República Democrática do Congo (RDC)¹⁶ e Tanzânia, países localizados na região dos Grandes Lagos, na África Central. Os fluxos de refugiado nesta região da África Central são recorrentes, remetendo à época das independências africanas. Tal região tem o maior número de refugiados do continente, e vive uma grave crise humanitária, que envolve tais refugiados, desde o princípio da década de 1990. Cerca de dois milhões de pessoas fugiram da Ruanda em 1994 em decorrência de um genocídio da minoria tutsi operado pela maioria hutu. O Burundi é palco de um conflito civil que teve início em 1993 e que ainda não foi solucionado. Desde então, esse conflito tem gerado recorrentes fluxos de refugiados. Em Uganda ocorre um conflito civil desde 1980, que também gera deslocamentos populacionais. No RDC ocorreu em 1996 uma insurreição política e desde 1998 o país é cenário de um intenso conflito interno. A Tanzânia, por não ter sido palco de nenhum conflito na última década, é o destino da grande maioria dos fluxos de refugiados gerados por tais conflitos.

Derivando deste primeiro objetivo – o de identificar se os refugiados poderiam ser vistos como fator de insegurança no contexto específico da região dos Grandes Lagos – colocou-se uma segunda questão, a saber, se de fato ocorrera um impacto dos refugiados na segurança dos Estados anfitriões, se tal impacto levaria à emergência de uma dinâmica regional no que se refere à segurança.

Tal questão diz respeito à profusão de redes sociais de interdependência nas quais os Estados e os indivíduos se encontram inseridos no mundo moderno. As discussões sobre a globalização têm chamado atenção para a intensificação deste fenômeno e o aumento do número de relações de interdependência que envolvem diversos atores estatais e não estatais. Neste mundo globalizado, todas as áreas do planeta estariam conectadas por estes laços de interdependência. Atividades no

¹⁶ A República Democrática do Congo também é referida no presente trabalho como Congo Belga e Zaire, adotando o nome do país no momento histórico que está sendo citado.

nível local podem ter conseqüências, mesmo que não pretendidas, para pessoas distantes (Giddens, 1991).

Esta dissertação busca analisar um tipo de interdependência específico, tratando de relações e interações que gerariam uma interdependência na esfera da segurança do Estado. O que se propôs foi identificar se, no caso de que os refugiados tenham realmente impacto na segurança dos Estados anfitriões, se isto geraria uma interdependência entre as considerações de segurança dos diferentes governos dos Estados estudados da região dos Grandes Lagos, na África Central.

O segundo capítulo desta dissertação apresenta a teoria utilizada, com base em uma revisão bibliográfica efetuada das principais linhas teóricas que lidam com as questões colocadas e objetivos propostos, assim como define os conceitos e apresenta o modelo de análise utilizado.

Utilizando o marco teórico apresentado no primeiro capítulo, buscou-se identificar o impacto dos fluxos de refugiados na segurança dos países anfitriões na região dos Grandes Lagos, assim como a emergência de uma identidade regional no que se refere a segurança, tarefas as quais se dedica o capítulo quatro.

Contudo, antes de tratar de tais questões, o terceiro capítulo da dissertação apresentou o estudo de caso em questão, abordando a questão dos refugiados no contexto específico da região estudada. Foram descritos os conflitos e fluxos de refugiados na região, desde a independência até o momento atual. O capítulo é dividido em duas seções, a primeira tratando dos antecedentes históricos, sociais e políticos da atual crise humanitária envolvendo os refugiados, que teve início nos anos 1990, e que é o objeto da segunda seção de tal capítulo, bem como da análise do capítulo final.

Para desenvolver o estudo de caso trabalhou-se com fontes secundárias. Acredita-se ter mapeado os principais eventos da história de tais países que são relevantes para a questão que se coloca nesta dissertação, tendo sido identificados os principais conflitos e crises envolvendo refugiados na região desde a descolonização aos dias de hoje. A consulta a trabalhos de ONGs atuantes na região foi fundamental e, apesar de algumas vezes ter um viés claramente voltado para a formulação de políticas permitiram, através da comparação entre diversas fontes, isolar a narrativa histórica das suas posteriores considerações sobre ação política, surgindo um relato coerente, com poucas variações, sobre os eventos ocorridos na região.

O capítulo final buscou verificar se no caso em questão os fluxos de refugiados são “compreendidos” como uma ameaça à segurança dos Estados anfitriões. Para isto foram utilizados documentos dos governos dos países da região sobre questões relativas aos refugiados e conflitos; documentos do ACNUR; acordos de paz e de cessar fogo; resoluções da ONU — Assembléia Geral e do Conselho de Segurança — relativos às mesmas questões no período e região estudados e, novamente, trabalhos de organizações internacionais não-governamentais atuando na região¹⁷.

Espera-se que esta dissertação possa contribuir para a discussão sobre a expansão da agenda de segurança, e para uma melhor compreensão das questões relacionadas aos refugiados. Acredita-se também oferecer uma contribuição para o conhecimento sobre a região dos Grandes Lagos, na África Central, e sobre os países que a compõem, através do levantamento histórico realizado.

¹⁷ Entre as principais fontes secundárias utilizadas se encontram os trabalhos elaborados por: International Crisis Group, International Rescue Committee, Amnesty International, Refugees International, Genocide Watch, alé, de textos nas páginas dos Estados abordados e tratados e acordos de paz.