

4

Refugiados e Segurança Nacional: teoria aplicada ao caso

Este capítulo final tem como objetivo analisar, á luz da discussão teórica feita no primeiro capítulo, o estudo de caso apresentado, com o intuito de responder as questões colocadas por esta dissertação.

Em um primeiro momento, será identificado se os fluxos de refugiados descritos, na região dos Grandes lagos, podem ser considerados como uma ameaça á segurança dos Estados anfitriões. Para tal objetivo, será identificado se existem situações similares às que Weiner e Davies definem como contextos onde os refugiados podem representar uma ameaça existencial ao país anfitrião, que são quando os refugiados representam uma ameaça política; uma ameaça cultural, ou como ameaça econômica e social. Em seguida, busca-se identificar se os fluxos de refugiado contribuem para uma interdependência entre os Estados envolvidos no que se refere às suas considerações de segurança.

As questões econômicas dificilmente podem ser vistas, por si só, como uma questão de segurança. Embora os Estados busquem defender sua economia, alterações no desempenho econômico nacional dificilmente podem ser encaradas como ameaças existenciais. No que se refere ao Estado nacional, a “segurança econômica” está mais relacionada aos impactos sociais e políticos que tais questões podem gerar, os quais podem ser encarados como potencial fonte de ameaça⁶⁷. Os refugiados podem ser considerados como uma *ameaça econômica*, por um determinado governo, pelo impacto que causam na infraestrutura e no meio ambiente do país e pelos gastos gerados para os Estados anfitriões.

Uma primeira indicação que se apresenta aqui, de que tais impactos são percebidos como configurando uma ameaça econômica e social ao país anfitrião, são os documentos da ONU. Em diversas resoluções da Assembleia Geral da ONU consultadas sobre a questão dos refugiados na região, lista-se uma série de conseqüências da presença de grandes números de refugiados em um determinado

⁶⁷ BUZAN et al., 1998, p. 116.

país, sendo que as mais recorrentes são a destruição material em larga escala, a deterioração da infraestrutura econômica e social, o colapso do sistema de saúde, a devastação ambiental e epidemias. Os impactos são diversos, atingindo uma série de aspectos da vida dos indivíduos das comunidades locais.

Em algumas de suas resoluções, a ONU trata diretamente do caso dos refugiados ruandeses, afirmando que a presença de milhares destes refugiados nos países vizinhos - Burundi, Uganda, Tanzânia e RDC – causou fortes impactos na infraestrutura de tais países e, por conseqüência, na vida da população local. Ela coloca que os efeitos de tal presença inesperada de refugiados, que por diversas vezes ficam nos países de asilo por períodos longos, afeta tais países na esfera social, econômica e ambiental, sobrecarrega a estrutura de saúde pública, tendo, por isto, graves conseqüências para a segurança e o desenvolvimento de tais países. Assim, ONU manifesta de maneira clara sua preocupação com a segurança dos Estados anfitriões, preocupação esta relacionada a ameaça causada pelos impactos dos refugiados na infraestrutura e no desenvolvimento sócio-econômico de tais Estados ⁶⁸.

Outra evidência seria um relatório produzido pelo Centre Of International Migration (CMI) que, em um trabalho de avaliação sobre a ajuda emergencial realizada na crise de refugiados de Ruanda, fez um levantamento dos impactos de tais refugiados na Tanzânia e na RDC. Segundo a avaliação, os efeitos da presença dos refugiados na região oeste da Tanzânia e leste da RDC foram dramáticos para os Estados e suas populações ⁶⁹.

Em algumas áreas os comerciantes locais sofreram um grande declínio em suas vendas, e com isto de seu lucro, como resultado da competição direta de novos empreendimentos comerciais criados por refugiados. Surgiram também dificuldades para os moradores locais encontrarem trabalho, em decorrência do enorme número de refugiados dispostos a trabalhar por salários mais baixos, o que aumentou consideravelmente o índice de desempregados na área. A chegada dos refugiados também gerou uma volatilidade nos preços de mercadorias básicas -

⁶⁸ Diversos documentos tratam de tal questão. Como exemplos, as seguintes resoluções tratam de maneira mais direta do impacto dos refugiados na esfera econômica e social: A/RES/49/24; A/RES/49/174; A/RES/51/71.

⁶⁹ CMI, 1996.

como alimentos - com o preço de alguns produtos triplicando ou quadruplicando nos primeiros meses que se seguiram ao fluxo ⁷⁰.

Com relação ao meio ambiente, o uso desregulado dos recursos naturais – principalmente da água e de madeira para lenha – gerou uma escassez que afetou amplamente a população local, que perdeu colheitas e animais, destinados à sua subsistência, devido à falta de água. Os habitantes da região passaram a ter que caminhar quilômetros para encontrar madeira para lenha e água. Segundo o relatório do CMI, a população local se viu em um estado precário de sobrevivência, comparável ao dos refugiados, quando não pior.

Um outro ponto ressaltado foi o desmantelamento do sistema de saúde em algumas regiões, principalmente na RDC. Devido aos altos salários pagos pelas organizações internacionais atuando na região, os servidores públicos da saúde deixaram o emprego estatal para trabalhar na assistência aos refugiados, o que deixou a população local carente de tais serviços. Em menor grau, uma série de outros serviços públicos foram desmantelados devido à perda de profissionais experientes que optavam por trabalhar para as Ongs ou para o ACNUR, onde os salários eram sempre muito maiores do que o pago pelo governo ⁷¹. Assim, criou-se uma enorme desigualdade entre as “estruturas de emergência”, destinadas aos refugiados, e as estruturas nacionais, voltadas para a comunidade do país anfitrião.

O governo da Tanzânia, em diversas oportunidades, ressaltou os “danos incalculáveis” que os refugiados causaram ao país. Segundo as fontes governamentais, o aumento substancial do consumo de comida, água e combustível, fizeram com que quase todas as fontes de água, assim como a vegetação natural das áreas próximas aos campos de refugiados, fossem destruídas. Em decorrência disto, a maioria destas localidades se tornaram áreas com um ecossistema estéril, em condições semidesérticas. Grande parte da população destas localidades, ao se verem privadas de seus meios básicos de subsistência e recursos naturais, teve que deixar a região, o que gerou um êxodo rural, com enormes impactos nos grandes centros urbanos, devido ao aumento da demanda por serviços sociais e empregos, em cidades que já sofriam de carência na infraestrutura social e que tinham altos índices de desemprego ⁷².

⁷⁰ UNHCR, [2002?].

⁷¹ CMI. *Joint Evaluation of Emergency assistance to Rwanda: an account of impacts*. 1996

⁷² <http://www.tanzania.go.tz>

O desequilíbrio entre as condições de vida dos refugiados, devido à ajuda internacional destinada a suprir suas necessidades básicas, e as condições em que viviam os membros da comunidade anfitriã, causou tensões entre esta e os primeiros, tanto na Tanzânia como na RDC. A comunidade local se ressentia desta desigualdade, e via os refugiados como uma ameaça ao seu bem-estar e, por vezes, até mesmo a sua sobrevivência, ao consumir quase todos os recursos locais disponíveis ⁷³.

O governo da Tanzânia interpretou tais tensões decorrentes de impactos na infraestrutura e nos serviços sociais, ou seja, problemas econômicos e sociais, como um motivo para justificar, em nome da segurança nacional, a adoção de práticas extremas, como o fechamento de suas fronteiras com o Burundi e Ruanda, em meados de 1995 ⁷⁴, e subseqüentes expulsões de refugiados, sem observar o princípio do “retorno voluntário e seguro” e de “non-refoulement”, ambos presentes na convenção de 1951 sobre refugiados, da qual o país é signatário.

Assim, questões relativas ao impacto econômico foram interpretadas como questão de segurança, levando o país a adoção de medidas “extraordinárias”.

O segundo contexto onde os refugiados representariam um fator de insegurança seria em situações onde estes configurariam uma *ameaça à estabilidade política* dos Estados anfitriões. Da perspectiva do governo de um Estado, ameaças existenciais na esfera política são definidas tradicionalmente em termos do princípio constitutivo do Estado, a soberania. O Estado pode ser ameaçado por qualquer evento ou ator que questione o reconhecimento externo ou interno de sua legitimidade e autoridade governamental.

No que se refere ao reconhecimento interno da legitimidade de um governo, os refugiados podem configurar uma ameaça ao se unir a grupos nacionais de oposição ao regime do país anfitrião, fortalecendo-os, e com isto ameaçando a sobrevivência do governo local. Este cenário se configurou em diversos países da região.

⁷³ CMI, 1996.

⁷⁴ Ibid..

Um primeiro episódio deste caráter ocorreu ainda nos anos 1980, em Uganda⁷⁵. Conforme foi descrito no terceiro capítulo, refugiados ruandeses que viviam na Uganda se uniram ao NRA, liderado por Yoweri Museveni, recebendo treinamento militar e ajudando a desestabilizar o governo de Obote. Em 1986, o NRA chega ao poder, em grande medida graças ao auxílio de tais refugiados, e o reconhecimento disto, por parte do novo governo do Estado, veio em forma de importantes cargos destinados aos ruandeses que haviam participado da guerrilha, como o de Ministro da Defesa e o de Comandante da Segurança Militar⁷⁶.

Um outro exemplo de *ameaça política*, gerada pelos refugiados, ao país anfitrião foi encontrado na história da RDC. Em tal país, os grupos armados de ruandeses hutus que estavam presentes no país desde o fim do genocídio, assim como grupos de hutus do Burundi, que haviam deixado o país depois do já referido golpe em 1993, se uniram a dezenas de grupos armados, denominados Mai Mai, que lutavam no leste e nordeste do país contra o regime de Kabila.

Pela avaliação do governo da RDC e de Ruanda, nem mesmo um esforço conjunto seria capaz de controlar tais grupos que, extraindo um enorme lucro através da exploração ilegal dos recursos minerais do país, o qual era convertido em armamentos, controlavam uma grande área na região nordeste do país⁷⁷. Assim, tal como sugerido por Weiner⁷⁸, o envolvimento dos refugiados em atividades ilegais se converteu, na RDC, em uma ameaça a segurança do país anfitrião. Além disto, a relação entre os governos dos dois países há tempos era marcada pela desconfiança, o que desestimulava qualquer tentativa de ação conjunta, embora a questão fosse considerada como uma ameaça à segurança tanto pela RDC, quanto por Ruanda.

Ameaças políticas geradas pelo impacto de refugiados também foram identificadas no caso do Burundi. Tal percepção pode ser encontrada nas considerações do Conselho de Segurança da ONU, que em janeiro de 1996, avaliando o agravamento da situação no Burundi, ressalta o impacto da aliança entre os refugiados hutus de Ruanda e grupos rebeldes na segurança de tal país⁷⁹.

⁷⁵ ICG, 2001f.

⁷⁶ LEMARCHAND, 1994; GOUREVITCH, 2000.

⁷⁷ ICG, 2002b, p. 14.

⁷⁸ WEINER, 1993, p. 13.

⁷⁹ Conselho de segurança da ONU, 1996.

A aliança mais forte era entre tais refugiados e o CNDD-FDD, também formado por hutus, que buscavam depor o governo.

Cabe ressaltar que tal aliança entre os refugiados ruandeses e grupos de oposição do Burundi era baseada na identificação entre os refugiados hutus oriundos de Ruanda e os grupos paramilitares de hutus do Burundi. Os dois grupos na realidade se viam como membros de uma mesma coletividade, que participavam, embora em países diferentes, de uma luta comum. Estes hutus viam os diferentes conflitos internos nos países dos Grandes Lagos como uma guerra regional dos povos bantos – dos quais os hutus fazem parte – que seriam originais da região, contra os povos invasores nilóticos – dos quais os tutsis fazem parte – que haviam imigrado para a região e dominado o território e seu povo. Assim, para os diferentes grupos hutus envolvidos nos conflitos da região, o que está em questão é a independência política da região, que embora tenha se libertado do domínio europeu, continua colonizada pelo “invasor” nilótico. Partindo desta visão, os refugiados hutus de Ruanda, assim como grupos armados do Burundi, questionam a legitimidade do governo de seus países de origem.⁸⁰ Estes grupos defendem um movimento Pan-Hutuista na região que, como será visto, representa uma das maiores ameaças culturais para os países da região⁸¹.

Na Tanzânia, apesar da presença de grupos de refugiados armados no país, a ausência de grupos internos de oposição ao regime local ou tendências separatistas fez com que tais refugiados não chegassem a configurar uma ameaça política ao Estado, configurando apenas um problema social decorrente do aumento do índice de criminalidade⁸².

Ainda no âmbito das questões políticas, ameaças à legitimidade externa ocorreram em diversas situações onde havia a presença de grupos de refugiados hostis ao governo de seu país de origem. Tal presença foi utilizada recorrentemente por tais governos como justificativa para intervenções militares, e o decorrente desrespeito à soberania que estas representam, ao Estado anfitrião.

Conforme descrito no capítulo anterior, Ruanda, Uganda e Burundi invadiram a RDC em 1998, contribuindo para a deposição do governo de Laurent-Désiré Kabila, a quem eles acusavam de estar apoiando e protegendo grupos de

⁸⁰ ICG, African report 4

⁸¹ SCHERRER, 1997, p. 15.

⁸² UNHCR, [2002?].

refugiados armados, que se engajavam em atividades de oposição e/ou ataques ao governo do país de origem.

O caso mais grave era o de Ruanda, que já havia interferido na RDC anteriormente em 1996 e, nas duas ocasiões, a justificativa para o desrespeito ao princípio de soberania era que tais intervenções na RDC eram realizadas com o intuito de defender a segurança nacional. Grupos armados hutus, que haviam participado do genocídio de 1994, continuavam atacando o país através da fronteira da RDC, onde haviam se instalado, e onde treinavam e se organizavam. Conforme colocado, o governo de Ruanda acreditava que tais grupos armados contavam com o apoio do governo da RDC ⁸³.

A ONU também considerava que tais refugiados contavam com o apoio do regime do país anfitrião ⁸⁴, contribuindo para a militarização dos campos de refugiados ruandeses, motivo pelo qual decretou um embargo de armas contra o país.

Em 1999 foi assinado um acordo de cessar-fogo em Lusaka, que previa a retirada das tropas de Ruanda, Burundi e Uganda da RDC, cujo governo se comprometia, em contrapartida, desarmar grupos insurgentes originários de tais países, que operavam no solo congolês. Contudo, tal acordo não chegou a ser cumprido, o que gerou uma desconfiança entre todas as partes envolvidas.

Um levantamento feito pela MONUC em 2002 indicava que ainda havia cerca de doze mil refugiados ruandeses, membros de milícias armadas, vivendo no leste da RDC. O governo de Ruanda adotava a postura de que o governo da RDC deveria desarmar tais grupos, provando com isto que “está pronto para se responsabilizar pela soberania que está demandando” ⁸⁵. Enquanto a desmobilização dos grupos armados não ocorrer, o governo de Ruanda segue tendo uma justificativa, baseada em considerações de segurança, para continuar sua intervenção na RDC, mantendo suas tropas no país.

Tanto a Uganda quanto o Burundi também alegaram considerações de segurança para suas intervenções na RDC, e participaram de acordos no mesmo modelo “toma lá, dá cá”: comprometiam a retirar suas tropas do país, se o governo desarmasse e desmobilizasse as milícias opositoristas presentes no país.

⁸³ Capítulo 3, *supra*.

⁸⁴ *Ibid.*.

⁸⁵ ICG, 2002b, p. 17.

Em tais eventos, onde a soberania da RDC foi claramente desrespeitada, ficou claro que o que justificava o questionamento da legitimidade externa da RDC era a presença de grupos de refugiados hostis ao regime do país de origem, presença esta que representava uma possível ameaça política para tais países. Assim, a ameaça política á legitimidade externa da RDC decorria da percepção de uma potencial ameaça política interna – representada pelos refugiados – por parte dos países vizinhos.

Por fim, uma terceira forma de considerar o impacto dos refugiados no país de asilo sob a ótica da segurança, é quando os refugiados são encarados como *ameaça cultural* ao Estado anfitrião. Quando se fala em ameaça cultural, o que está em questão é a segurança da identidade coletiva do Estado⁸⁶, compreendida como o conjunto de idéias e práticas que identificam os indivíduos como membros de um grupo social. Dentro deste quadro, a afirmação de identidades étnicas pode ser vista como ameaça a segurança, da perspectiva do Estado, quando entra em competição com a nacional.

Os Estados envolvidos têm uma noção de que questões culturais estão envolvidas, muitas vezes colocando a culpa do conflito em questões de identidade.

No Acordo de Arusha, assinado em 2000 entre o governo do Burundi e as partes envolvidas no conflito do país, os signatários reconhecem que o conflito é político, mas que tem fortes elementos étnicos, levantando questões de identidades rivais. O próprio conflito do Burundi é visto como tendo suas origens na perda de identidade pré-colonial. Para as partes envolvidas, a erosão de tradições, normas culturais e valores que eram a base da integração social do Burundi, e a quebra do sistema político era o que tinha gerado a presente instabilidade. As origens do conflito são definidas pelas partes como sendo:

“A erosão de algumas tradições básicas, normas culturais e valores que têm sido a base da união, solidariedade e coesão da sociedade do Burundi e dos burundineses. A dissolução do sistema sócio-político tradicional em vigor sob a monarquia, que levou a erosão dos laços que forneciam a base para a estabilidade política do Burundi.”⁸⁷

⁸⁶ Tais identidades coletivas podem funcionar independentemente do Estado, mas isto vai além do objetivo aqui proposto.

⁸⁷ Arusha peace and reconciliation agreement for Burundi, 28 de agosto de 2000. No original: “The erosion of some basic traditions, cultural norms and values that had hitherto been the foundations of the unity, solidarity and cohesion of the fabric of Burundian society and of Burundians. The disruption of the traditional socio-political system in effect under the monarchy, which led to erosion of the bonds that provided the foundations of Burundi's political stability”.

O governo da RDC também reconhece a presença de questões e ameaças culturais no conflito. Um dos princípios do cessar-fogo de Lusaka era a realização de um diálogo Inter-Congolês, assumindo o compromisso de que todas as partes envolvidas em tal diálogo se comprometeriam com a postura de que todos os grupos étnicos e nacionalidades de cujos povos e territórios se formou o Congo no momento de sua independência, teriam igualdade de direitos sociais e políticos, e garantiriam a proteção, assegurada por lei, para todos os indivíduos como cidadãos congolezes.

Tais questões culturais já existiam nos diversos países da região, independentemente da presença dos refugiados. Na África, as tentativas de consolidar a autoridade política após a descolonização tomaram a forma de construção do Estado, usualmente junto com uma tentativa de construção da nação. Contudo, a exceção da Tanzânia, o que ocorreu nos diversos países foi que um estrato social – militares e elite – obteve alguma lealdade por parte das antigas oligarquias locais, enquanto os outros estratos sociais da população dedicavam lealdade a identidades étnicas que transpassam o Estado, ocorrendo na região competições entre lealdades.

Assim, a maioria dos Estados da região não conseguiu forjar uma identidade cultural nacional homogênea, nem consolidar sociedades multiculturais pacíficas, de forma que uma tensão, entre a pretensa identidade estatal e as identidades étnicas da população de cada país, estava sempre presente. A maioria dos conflitos na região tinha a etnia como base para as clivagens políticas, de forma que se observa uma clara politização da etnicidade na região, politização esta tão extrema que produziu diversos massacres e genocídios, como foi descrito no capítulo anterior. Neste contexto, não são os Estados anfitriões, mas sim os de origem, que consideram tais refugiados como ameaça a “segurança cultural” da nação.

Os fluxos de refugiados por si só, no contexto analisado, não são vistos como representando uma ameaça cultural aos Estados anfitriões na região. Contudo, tais refugiados podem contribuir para agravar um conflito cultural já existente quando pertencem a mesma etnia de algum grupo local que já é considerado pelo governo anfitrião como ameaça á segurança da identidade

nacional. Este foi o caso dos tutsis e hutus na Ruanda e no Burundi, sendo que a etnia vista como ameaça se alternava de acordo com qual delas ocupava o poder.

Buscando atingir seus objetivos, grupos étnicos separatistas podem desenvolver laços transnacionais para buscar apoio e se fortalecer moral e materialmente em sua luta. O melhor exemplo de tal situação é o já referido movimento Pan-Hutuista, formado por indivíduos e grupos armados hutus de ruandeses, burundeses e congolezes, atuando em Ruanda, Burundi e no RDC.

Um segundo questionamento colocado neste trabalho era se os fluxos de refugiados contribuiriam para o desenvolvimento de uma interdependência, entre os Estados da região, no que se refere às considerações de segurança.

O processo de descolonização do continente africano foi acompanhado por um processo de emergência de subsistemas locais de segurança. Contudo, o desenvolvimento desta nova configuração de poder regional foi obscurecido no sistema internacional. Dada a configuração bipolar do sistema, e o alto grau de antagonismo entre seus pólos de poder, as dinâmicas neste nível eram consideradas insignificantes para se pensar a segurança internacional, que se referia unicamente ao conflito entre os blocos ocidental e oriental. Estas dinâmicas regionais só entravam no cenário político mais amplo quando eram capitalizadas por um dos lados envolvidos no conflito maior. Contudo, ao longo da Guerra Fria, as dinâmicas locais continuaram a operar, desenvolvendo um padrão de interdependência peculiar à região.

Um dos critérios apresentados⁸⁸ para identificar a presença do regionalismo é a existência de experiências históricas compartilhadas e o sentimento de que uma série de questões são problemas em comum aos países da região.

Ao longo do estudo de caso pode-se identificar experiências históricas compartilhadas entre os Estados que compõem a região dos Grandes Lagos. Tais países analisados têm como problema histórico comum a construção de seus Estados com base na politização da etnia, o que tem causado instabilidade na região como um todo desde os anos 1960. Nos anos que seguiram a independência, os governantes de diversos países recorreram à expulsão em massa de “estrangeiros” na tentativa de construir um apoio popular “nacionalista”. Desde

⁸⁸ Os critérios foram apresentados no segundo capítulo desta dissertação.

então, na maior parte dos eventos envolvendo refugiados, os fluxos não eram apenas uma consequência dos conflitos, mas o próprio objetivo destes.

Um aumento da interação entre tais países teve início na época da descolonização, quando ocorreram as primeiras dinâmicas de deslocamento populacional forçado em massa, na região. Os fluxos de refugiados decorrentes dos conflitos que marcaram a independência dos países em questão foram quase que totalmente intra-regionais, sendo que a grande maioria dos refugiados buscou asilo nos países vizinhos.

Ao longo de quase meio século, se desenvolveu na região um padrão de conflito que é caracterizado pela violência extrema e direta - diversas vezes configurando genocídios – contra grupos sociais os quais são considerados como “outros” dentro de seu próprio Estado. Da mesma forma como suas identidades são vistas como rivais pela sociedade da qual formalmente fazem parte, as comunidades e governos dos Estados anfitriões também interpretam a presença destes refugiados como um novo ator social que têm a potencialidade de ameaçar a segurança nacional – tal qual demonstrado acima - seja em termos econômicos, culturais ou políticos.

Outro critério para identificar uma dinâmica regionalista seria a maior intensidade de um tipo de interação específica, entre seus membros. Para o objetivo aqui proposto, tal interação seria na esfera da segurança.

A análise das diferentes formas de interação entre os Estados em questão pôde evidenciar que existe uma interdependência no que se refere às considerações de segurança (Buzan et al., 1998). Verificou-se que os Estados afirmam que os refugiados são um problema para estabilidade da região, conectando a segurança dos diferentes países.

Um exemplo do regionalismo no que se refere à segurança seria o Acordo de Arusha, assinado em 2000 entre o governo do Burundi e as partes envolvidas no conflito. Tal acordo faz referência à necessidade de se encontrar uma solução para questões relacionadas a refugiados, colocando que o Estado do Burundi deve criar mecanismos para auxiliar na repatriação e a recuperação dos refugiados assentados nos países vizinhos. Em tal acordo, ficam expressas algumas considerações de questões de segurança regionais e internacionais relacionadas à situação no Burundi. É reconhecida por todas as partes do acordo a relação íntima entre a segurança interna do Burundi, e a segurança na região dos Grandes Lagos,

dato que os refugiados representariam um fator de insegurança nos países vizinhos.

É enfatizada a necessidade de criar condições que estimulem a convivência pacífica, em uma cultura de paz e tolerância, para evitar que as pessoas saiam do país, e de que o governo do Burundi encoraje o retorno de seus refugiados e se comprometa a reintegrá-los, evitando refluxos.

O acordo de Cessar-fogo no Congo, feito em Lusaka em 1999, também demonstra o reconhecimento de tal interdependência. Tal documento enfatiza a necessidade de assegurar os princípios de não interferência nos assuntos internos de outros Estados, e considera que o conflito no Congo tem impacto negativo não só no país, mas também para os outros da Região dos Grandes Lagos. Como já foi visto, a presença de refugiados em tal país gerou considerações de segurança para três outros.

As resoluções da Assembléia Geral, do Conselho de Segurança e os documentos do ACNUR sobre a região demonstram claramente a percepção de que os fluxos de refugiados que ocorrem na região a partir dos anos 1990 configuram uma ameaça a estabilidade da região como um todo.

Logo após o golpe de Estado que ocorreu no Burundi em 1993, a Assembléia Geral já demonstrava preocupação com a repercussão na região do deslocamento em massa que tal evento possivelmente produziria⁸⁹. E de fato, conforme descrito no terceiro capítulo, o cenário político que se configurou no país após o golpe militar e o assassinato do presidente e outros líderes políticos teve, como conseqüência, uma onda de violência no país que produziu um fluxo de cerca de 500 mil refugiados em direção aos países vizinhos.

O Conselho de Segurança também chama atenção para as possíveis conseqüências, principalmente para a Ruanda, da crise do Burundi⁹⁰. Posteriormente, quando reconsidera a questão do Burundi, a Assembléia Geral, embora enfatize e comemore o sucesso das tentativas de diálogo entre as

⁸⁹ AG, 1993. O texto coloca a preocupação com a "... mass displacement of the population with considerable regional repercussions".

⁹⁰ Conselho de Segurança, 1994.

diferentes partes envolvidas no conflito no Burundi, afirma que a situação no país ainda é crítica, e ameaça segurança da região como um todo ⁹¹.

A crise de refugiados da Ruanda, deflagrada pelo genocídio de 1994, também é vista pela ONU como uma questão regional, com implicações para os países vizinhos. Em suas recomendações, a organização incentiva o governo da Ruanda a criar condições para o retorno dos refugiados ao seu país e seu reassentamento, em segurança, paz e dignidade⁹². Considerando o número crescente de refugiados nos países vizinhos, o Conselho de Segurança pede aos líderes da sub-região que cooperem buscando solucionar a questão, tendo em vista que o impacto e o peso da ajuda prestada, pelos Estados anfitriões, ao êxodo em massa, estava gerando nos países vizinhos uma crise humanitária grave ⁹³.

Em uma série de resoluções de 1995 a ONU continua enfatizando o problema dos refugiados e a necessidade de facilitar o retorno destes, da forma mais rápida possível, aos seus países de origem, encontrando uma solução a longo prazo para problemas relacionados a tais fluxos na região dos Grandes Lagos ⁹⁴.

A ONU vê os deslocamentos em massa que ocorrem nos Grandes Lagos como uma ameaça á paz e segurança de toda sub-região, e enfatiza a necessidade de buscar uma melhor compreensão, através da realização de uma conferência regional, do fenômeno dos fluxos de refugiados e assistência a eles, pois tais fluxos estariam impossibilitando que os programas para estabilização política e restauração da paz na região fossem implementados ⁹⁵.

Os líderes governamentais regionais também reconhecem a gravidade da questão, pedindo à comunidade internacional que intensifiquem os esforços para possibilitar a repatriação dos refugiados da Ruanda. Tais governos afirmam que o

⁹¹ A/RES/49/7. A coloca a preocupação da ONU com “... the large-scale and uncontrolled population movements, including armed groups which constitute a serious threat to the peace and security of the whole subregion”.

⁹² A/RES/49/23

⁹³ S/RES/918

⁹⁴ S/RES/1080

⁹⁵ A/RES/49/7. Nesta resolução, a Assembléia Geral declara estar preocupada “...about the large-scale and uncontrolled population movements, including armed groups, which constitute a serious threat to the peace and security of the whole subregion”. E ainda afirma a necessidade de realizar uma “...regional conference on assistance to refugees, returnees and displaced persons in the Great Lakes region, in order to study all the aspects of this problem which is disrupting the plans and programmes for political stabilization of the Great Lakes region ...”.

compromisso de criar condições que conduzam à repatriação voluntária dos refugiados é uma condição fundamental para a estabilidade da região.

Assim, entre os Estados da região dos Grandes Lagos, existe uma “fronteira” dentro da qual as interações são mais intensas do que fora no que diz respeito à segurança, o que demonstra a existência de um regionalismo nesta esfera. Existe um reconhecimento mútuo dos países que compõem a região de que as questões envolvendo refugiados geram interdependência no campo da segurança.

Os diferentes atores envolvidos têm a mesma visão de que os fluxos de refugiados configuram uma ameaça à segurança e estabilidade regional, gerando uma interdependência entre os Estados envolvidos em tais fluxos – como produtores ou como receptores – na região dos Grandes Lagos, na África Central.

Dentro desta perspectiva, os governos da região devem estar atentos aos eventos que ocorrem nos países vizinhos ao pensar sua segurança, buscando evitar eventos que gerem novos fluxos de refugiados, que podem chegar ao seu país com os impactos negativos, que podem configurar as ameaças à segurança descritas.

No caso em questão, não é a evidência de ameaça direta, militar ou política, partindo de um Estado ao outro, o que cria a interdependência entre as considerações de segurança de tais Estados. Tão pouco é a condição de “anarquia” do sistema internacional, que tornaria a competição entre os Estados inevitável. São os fluxos de refugiados e os impactos econômicos, políticos e sociais decorrentes de tais fluxos, que aparecem nas considerações dos Estados da Região dos Grandes Lagos, no que se refere à segurança nacional e regional.