

5 Conclusão

Esta dissertação se propôs a identificar se os fluxos de refugiados podem ser compreendidos, em determinados contextos, como uma ameaça à segurança do Estado anfitrião. Reconhecendo que o Estado não é um ator unitário, sendo composto pela sociedade, pelo território – base física - e pelo governo, a análise se centrou em situações onde a presença de refugiados representaria uma ameaça existencial ao governo do Estado anfitrião e/ou ao seu território.

Foram identificados três conjuntos de ameaças que os fluxos de refugiados poderiam representar dentro deste recorte, que seriam ameaças econômicas, políticas ou culturais. Estes conjuntos foram confrontados com o estudo do caso da região dos Grandes lagos na África Central, com o intuito de verificar se no contexto histórico, social, político e econômico dos países que compõe tal região - Ruanda, Uganda, Burundi, Tanzânia e a República Democrática do Congo, antigo Zaire – os refugiados representariam um fator de insegurança para os anfitriões.

A Tanzânia é o país mais “estável” da região, motivo pelo qual é o destino da maior parte dos refugiados da região. Isto faz com que o número de pessoas vivendo em campos de refugiados em tal país seja muito alto. No que se refere à esfera econômica, pôde-se identificar que o grande impacto que tais refugiados têm na infraestrutura do país, nos recursos naturais e serviços sociais, faz com que eles sejam encarados como questão de segurança. Isto decorre do fato de que em algumas áreas, a população local viu sua existência ameaçada devido à tais impactos, e de que algumas partes do território do país, partes estas fundamentais como fonte de recursos naturais vitais, foram completamente devastadas, tendo seu ecossistema destruído de maneira irreversível.

Na esfera política e cultural, identificou-se que os fluxos de refugiados não representam uma ameaça à segurança da Tanzânia, apesar da presença no país de grupos e milícias de refugiados armados, das mais diversas identidades étnicas.

Em Ruanda existem poucos refugiados de outros Estados, sendo que o país mais os produziu do que os recebeu. Contudo, os refugiados hutus de outros

países agravaram uma ameaça cultural, já existente, ao Estado por se unirem aos refugiados hutus ruandeses, em um movimento denominado Pan-hutuista, que questiona a legitimidade do governo da Ruanda e do Burundi.

Tal movimento tem impactos políticos mais sérios no Burundi, chegando a representar uma ameaça política e cultural à segurança do governo. Grupos de refugiados ruandeses se uniram a grupos armados locais com o intuito de derrubar o regime e questionar a legitimidade interna do Estado, além da coerência, ou mesmo a existência, da identidade nacional burundinesa.

Em Uganda, grupos de refugiados ruandeses auxiliaram na deposição do governo em exercício em meados da década de 1980, tendo configurado um sério fator de insegurança política. Nos últimos anos, refugiados da RDC se aliaram a forças locais, aumentando o impacto destas na estabilidade do governo.

Por fim, a RDC teve sua soberania questionada internamente e externamente. Internamente, os refugiados se juntaram a uma guerrilha local, aumentando consideravelmente sua capacidade de luta. Quanto à legitimidade externa, esta foi questionada por Ruanda, Uganda e Burundi, que invadiram o território do país, devido à presença de refugiados oponentes ao regime do país de origem, que utilizavam o território congolês para se organizar e atacar, cada qual, seu Estado natal. Neste contexto, os refugiados configuraram uma grave ameaça política, servindo como justificativa para intervenções externas na RDC, que questionaram e desrespeitaram seriamente a sua soberania.

A dissertação identificou que, embora os refugiados tenham sido percebidos como uma ameaça à segurança do Estado onde encontram asilo, pelos diferentes governos, o contexto específico de cada país anfitrião é uma variável fundamental para compreender como tal percepção se configura e a quais aspectos se refere.

Tal como visto na introdução, considera-se que “segurança” é uma condição histórica variável, sendo uma construção social para a qual contribuem o contexto de interação, a estrutura da sociedade e os diferentes atores sociais. Foi também definido, no capítulo um, que segurança se refere a valores adquiridos de coletividades específicas em importantes setores de sua vida.

No que se refere aos governos, o valor central é a soberania, acompanhada pela legitimidade e a autoridade – interna e externa – de tais governos.

Os refugiados foram compreendidos como potencial fonte de ameaça política à legitimidade interna nos países onde já haviam grupos locais engajados

em lutas contra o governo⁹⁶, ou seja, em contextos onde os valores essenciais e os arranjos sociais a serem assegurados já se encontravam, em alguma medida, ameaçados.

Os refugiados, portanto, não representaram uma variável independente na explicação das origens de tais conflitos. Contudo, nas situações onde os refugiados deram apoio a tais grupos de oposição, apoio o qual foi muitas vezes decisivo no resultado de competições entre o governo e seus opositores, identificou-se que os governantes os consideraram como uma ameaça existencial à segurança nacional, no sentido de comprometer a continuidade – da existência - de um determinado regime.

O mesmo se refere à questão do impacto econômico. Os refugiados ameaçaram a subsistência da população local em áreas onde os recursos naturais já eram escassos, os programas sociais limitados e a infraestrutura precária. No estudo de caso abordado, todos os países são países em desenvolvimento, muitos deles com a tarefa de reconstruir toda a infraestrutura do país, devastada recentemente por guerras civis. Assim, o impacto em aspectos econômicos e sociais ganha a dimensão de ameaça existencial em grande medida devido ao fato de seus impactos serem sentidos por infraestruturas e serviços já em colapso ou em vias de, ou em ecossistemas já castigados e marcados pela escassez.

Pensar as ameaças aos aspectos culturais nos levaram a considerações mais complexas. Foi visto que nesta esfera, o que está em jogo, considerando a perspectiva do Estado, é a continuidade da identidade nacional definida como o conjunto de idéias e práticas que produzem o sentimento de que “nós” constituímos um “todo” coerente, um grupo social.

Também foi identificado que os Estados da região não foram “bem sucedidos” em seu processo de “construção do Estado-nação”. Desde a época colonial, as comunidades políticas foram definidas de maneira arbitrária, e as que não o foram, como Ruanda e Burundi, viram ao longo do período colonial se desenvolver uma “etnocracia”, com o apoio dos colonizadores belgas que viam as tradicionais elites locais como uma “raça” superior. Isto, juntado a diversidade de, e entre os, povos da região, tornou extremamente difícil a tarefa de construção de

⁹⁶ Uganda, Burundi e RDC.

uma identidade nacional coerente e, mais importante, que gozasse de legitimidade entre os diferentes grupos da sociedade nacional.

Tal sentimento de grupo, de um todo coerente se demonstrou quase inexistente, com questionamentos por parte de amplos setores da população nacional em quase todos os países. O caso da Tanzânia configura uma exceção, onde tal identidade coerente conseguiu se desenvolver, acredita-se que porque foi moldada em termos de uma identidade multicultural, o que comportaria os diversos grupos nacionais, assim como migrantes e refugiados, sem que estes afetassem tal “coerência identitária”, configurando uma ameaça a ela.

Nos outros países, não se pode afirmar que os refugiados causem impacto em algo que nem mesmo existe, que são as identidades nacionais coerentes. Assim, o que pudemos identificar foi que a presença dos refugiados representa um obstáculo a mais, que se soma aos constrangimentos culturais, sociais e históricos presentes a um século na região, para o projeto de forjar uma identidade que represente todos os grupos de indivíduos de um determinado Estado.

Desta forma, no que se refere ao governo de um Estado, a única forma de ver tais refugiados como ameaça é como ameaça a um projeto de – e não á – identidade nacional. O que tais refugiados fariam, tal qual já foi colocado, seria desequilibrar o que muitas vezes se configura como uma delicada “balança étnica”, extremamente instável.

Por fim, cabe ressaltar que as intervenções na RDC configuram o exemplo mais claro onde os refugiados foram considerados como, e realmente se tornaram, um problema de segurança. Se não fosse pela presença de grupos armados de refugiados, que se oponham aos governos dos países de origem, em RDC, Ruanda, Uganda e Burundi não teriam invadido o país.

Cada qual já tinha seus problemas internos, mas optaram por gastar recursos com uma invasão no país vizinho por considerarem que a presença de tais grupos de refugiados ao longo de suas fronteiras configurava uma grave ameaça política. Tal consideração decorria em parte do fato de que a RDC vivia um conflito interno, sendo que o governo não tinha o controle de diversas áreas do país, e se demonstrou ineficiente na tarefa de desarmar os grupos de refugiados. Assim, foi em um contexto onde a soberania do Estado já era questionada internamente, que os Estados vizinhos também a questionaram, externamente.

Foram as considerações de segurança com relação aos refugiados que justificaram as diferentes intervenções estatais, de forma que neste caso os refugiados foram percebidos como uma ameaça para o Estado anfitrião – indiretamente - e para o de origem.

Assim, a dissertação concluiu que a presença dos refugiados por si só não cria a instabilidade nos países anfitriões, mas conectam diversos problemas – sociais, políticos, econômicos e culturais - e exacerbam conflitos já existentes nos países em questão, sendo por isto, considerados pelos governos que os “recebem” como uma ameaça a sua segurança e a sua estabilidade.

A outra questão aqui colocada era de se tais fluxos gerariam uma interdependência entre as considerações de segurança. Identificou-se que, embora a região não configure um “complexo regional de segurança” no sentido clássico, o grande número de fluxos e refluxos de refugiados na região faz com que “a paz seja indivisível” na percepção dos diferentes governos.

A consulta a páginas governamentais, tratados de paz, trabalhos de Ongs, dentre outros, identificou que todos estes chamam atenção para o fato de que o êxodo em massa leva os impactos de conflitos internos para os outros países da região, gerando uma interdependência entre os Estados envolvidos e se convertendo em uma questão regional de segurança. Foi identificada uma maior interação entre tais países no que se refere a tais questões, existindo uma relativa autonomia das relações regionais de segurança.

Assim, existe um reconhecimento mútuo entre os governos dos países que compõem a região de que as questões envolvendo refugiados geram interdependência no campo da segurança.

É mister ressaltar que tal reconhecimento gera dinâmicas tanto integrativas, quanto aumenta os atritos entre os membros do complexo. Se por um lado os atores envolvidos reconhecem a necessidade de dialogar e cooperar para buscar uma solução para a questão dos refugiados, assinando acordos e realizando convenções regionais sobre o tema, por outro consideram que determinadas questões, por configurarem ameaças à segurança, são de caráter prioritário, justificando uma intervenção nos assuntos internos de seus vizinhos e/ou o não cumprimento das normas internacionais com relação a refugiados.

Historicamente, a resposta da maior parte dos países e sociedades africanos com relação aos refugiados era generosa, refletindo “valores africanos” de

hospitalidade e laços duradouros, étnicos, culturais e políticos, entre os refugiados e a população local. Mesmo em situações de dificuldades econômicas e sociais, os africanos ofereciam uma acolhida em grande medida exemplar.

Contudo, nos anos mais recentes tal hospitalidade foi atingida. Os governos fecharam suas fronteiras pautado em considerações de segurança, e buscam expulsar refugiados que já se encontram dentro do território nacional de volta ao seu país de origem, sem levar em consideração se tais indivíduos desejam retornar, se existem efetivamente condições seguras para o retorno, e se o conflito que originou o fluxo foi solucionado. A hostilidade aos refugiados tem aumentado, e eles têm sido culpados por problemas sociais, ambientais, econômicos e de segurança pelos governos dos países de asilo⁹⁷.

O regime internacional para refugiados se encontra sobre ameaça na região. A atual ênfase na “repatriação voluntária” como a solução preferida coincide com a crescente falta de vontade dos governos de integrar ou reassentar os refugiados. Os governos africanos em geral haviam garantido asilo partindo da compreensão de que era algo temporário e de que os refugiados retornariam aos seus países quando as condições melhorassem. Contudo, os conflitos que geravam os fluxos não encontravam uma resolução rápida. Diversas gerações nasciam e cresciam em campos de refugiados, esperando a possibilidade de retornar aos seus países de origem. Um exemplo disso é que, como já foi visto, a maioria dos tutsis que fugiram da Ruanda para Uganda e outros países depois da revolta de 1959 só conseguiram retornar após julho de 1994.

Tal região da África requer abordagens bem distintas das tradicionalmente aplicadas de repatriação e resolução de conflito. Normalmente eles vêm de países que foram atingidos por guerra civil ou conflito étnico. Por causa disto, a reconciliação, quando possível, é demorada e difícil. Anistias formais e garantias de respeito a direitos humanos são de pouco valor para os refugiados que retornam se não vierem acompanhadas de vontade política de coloca-las em prática, representando um compromisso real de reconciliação nacional.

Este desafio social e político vai além da resolução dos problemas envolvendo refugiados, como a história recente da região estudada demonstra,

⁹⁷ AI, 1997.

com seu grande número que podemos chamar de (re) fluxos de refugiados. A repatriação é apenas o começo de um processo mais longo.

Embora existam padrões internacionais acordados sobre tais questões, que envolve uma postura ética e compromissos legais, na prática, uma série de questões relativa à segurança dos anfitriões perdura na mente de governos e de alguns grupos da sociedade. Eles desestabilizam a ordem política de nosso país? Qual é o impacto sobre os recursos econômicos, sociais, e de bem-estar? Receber tais refugiados pode ser encarado como um ato hostil pelo governo do país de origem?⁹⁸.

A forma como cada uma destas questões será respondida depende - como foi visto - do contexto, uma vez que conflitos e dilemas de têm base em práticas históricas auto-reflexivas e não como resultado de estruturas atemporais

No caso em questão, as respostas, embora tenham sido distintas nos diferentes Estados, levaram à percepção, por parte dos governos anfitriões, de que os refugiados configuram uma ameaça à segurança. E em decorrência disto, tais governos devem estar atentos aos acontecimentos nos países vizinhos, pois sua segurança está de alguma forma interconectada com a segurança destes.

Por fim, cabe ressaltar mais uma vez que tais respostas não podem ser transportadas para outros contextos, sendo que em cada configuração serão encontradas suas respostas específicas. E lembrar que aqui se tratou da perspectiva do governo do Estado, de forma que quem percebe tais refugiados como fator de insegurança são tais atores, não sendo possível oferecer aqui uma resposta no que se refere a outros atores e unidades de segurança envolvidos na questão dos fluxos de refugiados.

⁹⁸ Tais questões são recorrentemente encontradas nas considerações dos diversos atores envolvidos na questão.