



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

Atuação de Organismos Internacionais numa abordagem de cluster em estado falido

Rafael Guimarães Rodvalho

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais

Orientadora: Professora Doutora Cristina Y. A. Inoue

Brasília

2013

Resumo:

Este artigo trata da atuação coordenada de diversas Organizações Internacionais que objetivam mitigar os efeitos que conflitos armados causam à população civil e também às instituições nacionais. Existem vários conflitos armados no mundo que deixam muitas pessoas em risco, desestabilizando regiões inteiras e obrigando milhares de famílias a se refugiarem em lugares onde possam encontrar minimamente proteção. Muitos dos Estados que não cumprem com seu dever tradicional de proteger e oferecer dignidade a seus cidadãos são classificados, por algumas agências internacionais, de Estados falidos, conceito este ainda não científico e bastante questionável. Para solucionar os efeitos dos conflitos e da desestabilidade das instituições nacionais dos chamados estados falidos, várias Organizações humanitárias e de desenvolvimento foram criadas, ao ponto de, nos dias de hoje, existir inclusive competição por espaço de atuação entre elas. E para mitigar este problema, em 2005 foi estabelecida uma abordagem com o nome de cluster que tem a finalidade de promover maior coordenação, complementariedade e transparência entre as mais diversas Organizações, além de atuar em áreas consideradas transversais, ou seja, aquelas que necessitam da contribuição técnica de várias instituições para que algum resultado mais concreto seja alcançado. Neste sentido, o artigo abordará questões mais gerais da cooperação internacional para o desenvolvimento, as operações humanitárias e a abordagem de cluster, além de analisar um pouco mais a fundo a operação implementada pela comunidade internacional na República Democrática do Congo (RDC).

Palavras-chave: conflitos, operações humanitárias, estados falidos, abordagem de cluster, RDC.

Abstract:

This article discusses the coordinated performance of several International Organizations that aim to mitigate the effects that armed conflicts may cause to the civil population and also to the national institutions. There are still many armed conflicts around the world which lead to pose severe risks to the people's life, threaten entire regions and forcing thousands of families to refugee in other places where it is possible to find protection. Many states that do not meet with the traditional duty to protect and to promote dignity to their citizens are classified, by some international agencies, as failed states, a concept that are not yet scientific and very doubtful. In order to solve the negative effect of the conflicts and the national institutions fragility of the so called failed states, several humanitarian and for development Organizations were founded in which, nowadays, there is some market competition among them. So that to mitigate this issue, in 2005 it was established an approach called cluster, which has the goal to promote further coordination, complementarity and transparency among all involved Organizations, in addition to act in cross-cutting activities, related to the seek for a more concrete result to be reached by the technical support from the different institutions. In that regard, this article will discuss issues associated to the international development aid, the humanitarian operations and the cluster approach, as well as deeply analyze the operation that are implemented by the international community in the Democratic Republic of Congo (DRC).

Keywords: conflicts, humanitarian operations, failed states, cluster approach, DRC.

1. Introdução

Como área acadêmica, as Relações Internacionais através de suas vertentes teóricas tradicionais consideram que há uma anarquia internacional, visto que não existe nenhum poder acima dos Estados, mas que eles estão num sistema com definida, mas não permanente, hierarquia de poder. A obtenção de uma posição favorável internacionalmente é feita através de diversas formas, podendo ser pela força/coerção, economia ou ideologia; e que a combinação destes três fatores torna o poder mais garantido, assim como mais duradouro.

Atualmente, alguns Estados por mais que sejam independentes e possuem uma cadeira autônoma na Assembléia Geral das Nações Unidas, não conseguem, por diversos fatores, se estruturarem sozinhos e nem promoverem dignidade e proteção a seus cidadãos. Parte da mídia e pesquisadores os classificam como estados falidos, termo primeiramente utilizados pela CIA (Agência Central de Inteligência¹) dos Estados Unidos por volta dos anos 1990². Desde então o conceito já sofreu algumas variações e sobrevive sem consenso.

O presente artigo, para fins de limitação temporal e geográfica, focará a análise das Operações Humanitárias relacionadas a conflitos armados em estados considerados falidos e sobre as populações que são beneficiadas por este tipo de cooperação. Assim, o artigo visa descrever e analisar a atuação coordenada da comunidade internacional como um todo e em especial na RDC, com o viés também de analisar os fluxos migratórios desta região. E ao longo do texto, os conceitos apresentados aqui na introdução serão melhor aclarados, como estados falidos, cluster e das populações geralmente beneficiadas pelas operações humanitárias..

A comunidade internacional atua nos estados falidos das mais diversas formas, sendo a abordagem de cluster uma delas. O cluster se refere a organizações internacionais atuando de forma coordenada em uma região, com a finalidade de otimizar recursos e evitar qualquer tipo de competição entre eles. Ele também objetiva, naturalmente, levar uma assistência humanitária mais efetiva e mais rápida aos necessitados, evitando também, na ponta, sobreposição de ajuda.

¹ CIA é uma sigla em inglês para *Central Intelligence Agency*.

² Não há registros oficiais do motivo que fez a CIA criar este termo, mas pelo fato de se tratar da Agência Americana de Inteligência, faz com que tenha relações estratégicas e de defesa nacional.

O montante de recursos que é movimentado internacionalmente, mesmo tendo diminuído nos últimos anos³, ainda é alto. Em 2011, os países doadores reportaram que foram desembolsados USD 133,5 bilhões em Assistência Oficial para o Desenvolvimento⁴, que inclui empréstimos, cooperação técnica, ajuda humanitária, dentre outros.

Em meio a esta gama de níveis de atuação da comunidade internacional, encontra-se o apoio aos refugiados, sendo pessoas que possuem um fundado temor de perseguição e que não podem ou não querem, devido a este temor, valer-se da proteção de seu país de origem. E também as pessoas deslocadas forçadamente dentro do seu próprio país, o chamado deslocados internos.

A República Democrática do Congo (RDC) é um célebre exemplo de Estado considerado falido onde o cluster atua, que demanda largamente por ajuda internacional e que possui uma das maiores operações humanitárias do mundo, sendo um dos motivos deste país ser escolhido para o estudo de caso deste artigo. Em complemento, e para fins de decisão da escolha do estudo de caso que será apresentado aqui, os congolezes são a terceira maior população de refugiados vivendo no Brasil.

Ao analisar estatísticas anuais da RDC, fica claro que o número de deslocados internos e refugiados devido ao conflito é praticamente constante. Relatórios da ONU, ONGs e de demais organizações que atuam no país identificam uma série de violações dos direitos humanos, como alto índice de estupro, recrutamento forçado, trabalho infantil, além do tráfico de pessoas, drogas e armamento. Há relatos de comunidades inteiras serem saqueadas por diversas vezes e por terem que passar pela barbárie dos filhos serem obrigados a assassinar os próprios pais. Para muitas dessas crianças, esta nada mais é que uma primeira etapa do treinamento com grupos armados que o recrutaram forçadamente e por tudo que ainda terão que fazer.

Diante de tão grave, generalizada e recorrente situação, a comunidade internacional através de suas organizações de cunho humanitário, incluíram a RDC como uma das prioridades globais de atuação, como forma de mitigar os efeitos devastadores do conflito. O chamado cluster de proteção e a Operação com o nome de MONUSCO atuam e coordenam iniciativas transversais no Congo, maximizando a capacidade que cada instituição teria se atuasse isoladamente.

³ A cooperação internacional para o desenvolvimento caiu 2% de 2011 para 2012 e 4% para 2013, em termos reais.

⁴ Em inglês, ODA (*Official Development Aid*).

O presente artigo está dividido em 8 partes e subpartes, sendo o primeiro o desenvolvimento, contemplando o marco teórico, contexto histórico, beneficiários, fluxos migratórios, operações humanitárias, estados falidos e cluster. A seguinte parte será o estudo de caso, mas sem pesquisa de campo, sobre como o cluster na RDC vem atuando até o momento. Por último, a conclusão.

2. Desenvolvimento

2.1. Marco teórico em cooperação Internacional

A cooperação internacional para o desenvolvimento se originou oficialmente após a II Guerra Mundial, em um ambiente de descolonizações e disputas da Guerra Fria, onde se percebeu que nem sempre os meios militares ou diplomáticos eram os mais eficientes nas relações de poder entre os Estados⁵. Trata-se, em linhas gerais, de um processo de trocas que envolvem, em alguma medida, recompensas mútuas. De acordo com Carol Lancaster (2007, p 09), cooperação ou ajuda internacional⁶ é uma transferência voluntária de recursos públicos, de um governo independente para outro, ou daquele para Organizações Internacionais e/ou Não Governamentais, com o objetivo comum de melhorar as condições de vida da população do país recipiente, ainda que outros propósitos possam ser facilmente identificados durante o processo. Neste sentido, importa ressaltar que, não obstante algumas formas de cooperação se pretenderem isentas de objetivos subliminares, todas elas possuem um propósito específico, ainda que sutil.

A definição dos possíveis propósitos é realizada com base na classificação feita por Lancaster (2007, p 12-16), segundo a qual há quatro objetivos elementares: diplomático (segurança internacional, política internacional e relações diretas entre governos), humanitário (catástrofes e conflitos), comercial (exportações, acesso a matérias-primas, podendo também ocorrer mediante a ajuda condicionada⁷ à compra de bens provenientes do país doador) e para o desenvolvimento (é considerado tanto um meio para o alcance de determinados objetivos – como a construção de uma paz consistente –, quanto um fim em si mesma, uma vez que almeja melhorar as condições

⁵ O que de fato acontecia na época eram iniciativas esporádicas entre os Estados, mas não sistêmica e nem coordenada. Entretanto, foi dessas iniciativas que a prática foi, aos poucos, se formalizando e se estruturando.

⁶ Cooperação é um termo mais utilizado pelos países do BRICS, enquanto ajuda é pelos países do Norte. Entretanto, na sua essência a definição é a mesma.

⁷ O termo oficial em inglês é *tied aid*.

de vida de povos mais pobres, atendendo a anseios comuns de justiça social, altruísmo e solidariedade internacional).

Além dos propósitos supra expostos, a autora também aponta outros possíveis como o propósito cultural, de promoção da democracia, de transições pós-conflitos e de resolução de problemas de dimensão mundial, como a poluição, aquecimento global, segurança alimentar e contenção de doenças como a Aids e a malária, por exemplo. Ressalte-se, contudo, que o rol de propósitos não é taxativo, sendo a ilustração meramente exemplificativa.

Outra abordagem aqui será a relação da cooperação internacional com impactos positivos na região receptora. É entendido que por mais que seja considerada necessária qualquer operação de paz, desde sua manutenção até imposição, geralmente repercutem impactos negativos na sociedade. A pesquisadora Taylor B. Seybolt (2009)⁸ chama e analisa este fenômeno de influência da sociedade através do início de uma “condição exógena” nela. Ela ainda diz que tais operações de emergência são tão complexas que por mais que se tenha o diálogo entre as sedes, memorandos de entendimentos e acordos no geral, a coordenação entre as agências humanitárias ainda deixa a desejar. Há outro capítulo onde este tema estará mais aprofundado.

Segundo a pesquisadora acima mencionada, “*shared understanding of a strategic goal and jointly developed plans to complete the necessary tasks using agreed means constitute the gold standard of coordination during humanitarian assistance operations*”⁹ (2009, p. 4). Entretanto, ela mesmo explica que este padrão não foi alcançado, mesmo reiterando que se trata do padrão de fato ideal. Em complemento, os países doadores não saberão exatamente quais são as necessidades das pessoas, focando principalmente nas básicas, como comida, água e abrigo, mas se abstendo de outros desafios importantes, como conter a violência baseada no gênero, acesso a educação de qualidade, busca por meios de subsistência com dignidade, dentre outros¹⁰.

⁸ Taylor B. Seybolt é da Universidade de Pittsburgh, EUA, artigo sobre assistência humanitária coordenada.

⁹ Em português, “entendimentos compartilhados de uma meta estratégica e de um plano conjunto de implementação para realizar as tarefas necessárias e usando meios acordados, constituem o padrão ideal de coordenação durante operações de assistência humanitária”. (tradução livre).

¹⁰ As Nações Unidas estipularam como uma das prioridades para a Operação na Síria a questão da violência sexual baseada no gênero (VSBG). Este é um célere caso de Operação que focou nas necessidades básicas das pessoas, mas negou toda a violação de gênero e precariedade que a população está vivendo. Os índices de VSBG sempre aumentam em meio a conflitos e na Síria não foi diferente.

No que tange às Teorias de Relações Internacionais, três delas são de relevância para o presente artigo e serão brevemente abordadas aqui. São o Realismo, Liberalismo/Idealismo e Globalismo/Marxismo. Cabe apontar que elas tratam de diferentes formas a priorização que os Estados usam para se relacionarem, sendo que suas divergências teóricas mostram quão complexo são as relações internacionais, as relações de poder entre os Estados. Isto reflete na busca por resultados concretos durante as operações humanitárias ou acordos de cooperação.

O estudo das Relações Internacionais iniciou oficialmente após a I Guerra Mundial, através de análises antagônicas sobre o cenário internacional. Se por um lado, teóricos defendiam que os Estados eram atores que cooperam entre si para seu próprio bem (NOGUEIRA e MESSARI 2005, p 68-69), outros explanavam que existe uma natureza má do homem refletida no plano das nações (BURCHILL 2005, p 12). Um terceiro contraposto era o foco em análises históricas sobre a exploração do capital às massas (SARFATI 2005, p 22). São as visões respectivamente do Liberalismo, Realismo e Globalismo, tentando explicar e dar soluções para questões relacionadas ao tema deste artigo, no que tange à cooperação internacional.

Diante de inúmeros conflitos civis e internacionais se encontra a ajuda externa. Assim, os Liberalistas incorreriam de que não se pode negar que esta ajuda, em muitos momentos, é necessária, talvez até indispensável. Sem ela, pessoas morreriam de fome, padeceriam meio a conflitos e não teriam acesso à saúde e educação, por exemplo. Já para os Realistas, ela seria vantajosa para o Estado donante, pois corrobora na manutenção da hierarquia de poder internacional, assim como é uma projeção nos países aos quais eles possuem interesses estratégicos e/ou econômicos. Também é uma forma de manter o conflito longe do território das potências. Os Globalistas viriam a ajuda como mais uma forma de exploração e imperialismo impostos pelas potências capitalistas dominantes, deixando os demais Estados cada vez mais marginalizados no sistema internacional. Para esta última vertente, o fato da RDC estar em conflito desde 1998¹¹, reforça a teoria de que as potências usam tal fragilidade para extrair de forma barata os vastos recursos naturais lá.

¹¹ Aljazeera, disponível em <<http://www.aljazeera.com/programmes/insidestoryamericas/2012/11/201211295425270859.html>> e <<http://stream.aljazeera.com/story/dr-congo-understanding-conflict>>, acessado em 07/08/2013.

2.2 Contexto histórico

Durante praticamente toda a história da humanidade, certas elites dominavam grande maioria das demais, compartilhando ou não os dominados. Nos últimos 300 anos, o mundo passou por apenas duas potências que conseguiram ter influência a nível mundial, sendo primeiramente a Inglaterra e após a I Guerra Mundial (GM), acentuado com a II, os Estados Unidos. Logicamente, várias outras potências também tiveram momentos de liderança, como a França, Rússia, Japão e Alemanha, mas elas não tiveram alcance global como às duas mencionadas primeiramente.

Fez parte da história também que, após o término de grandes conflitos, as potências se reunissem para discutir a nova ordem internacional. Isso aconteceu com o Congresso de Viena (após as guerras napoleônicas), Tratado de Versalhes (após a I Guerra Mundial) e Convenção de São Francisco (após a II Guerra Mundial), Convenção esta que deu início à Organização das Nações Unidas (ONU¹²). Com o término da II GM, os grandes vitoriosos - EUA e União Soviética – se sobrepuseram quase que naturalmente perante os demais, dividindo o mundo em dois blocos. Movimentos dos Não Alinhados, G-77 e até mesmo atitudes de não obediência de outras potências menores do Norte, como pela França, não abalaram esta ordem bipolar e as duas grandes potências seguiram sendo praticamente hegemônicas. O fato é que ao final da Guerra Fria (GF) em 1991, com a desintegração da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a potência vencedora não convocou nova Conferência entre as demais para discutir a próxima ordem internacional e sua atitude até hoje é de se manter como potência única, e diferenciada das demais.

Atualmente, é possível considerar apenas os EUA como hiperpotência, mas ainda assim não como Estado hegemônico, pois eles precisam intervir militarmente para conseguir dominar outros países. Hegemonia engloba liderança e dominação; dominação é nos âmbitos militar, econômica e cultural. Assim, há liderança, tanto pelos EUA, quanto por outras potências mundiais e regionais, como a Inglaterra, França, Japão, Alemanha, Rússia, China, Índia, África do Sul, Brasil, dentre outros. Claro, não é

¹² A fundação da ONU contou originariamente com 51 nações independentes, que se reuniram em São Francisco, EUA. As negociações para a criação da ONU já vinha sendo discutida durante a própria II Guerra. Outros oito países ingressaram logo em seguida e o restante dos 134 membros, após a década de 50. A ONU conta atualmente com 193 membros titulares e três Estados observadores (Santa Sé, Autoridade Palestina e Saara Ocidental).

possível negligenciar o fato que existem diferentes níveis de liderança e uma hierarquia de poder, no qual os EUA estão no topo.

O contexto atual não permite que nenhuma das nações mencionadas acima seja capaz de impor seus interesses sob as outras, que depende de um conjunto de interesses consensuados para que dê certo, ou seja, por mais que os EUA seja o maior doador/investidor para Moçambique, este país também possui fortes relações com a Comunidade Europeia e a China, fazendo com que em muitas negociações isso pode ser usado para barganhar ou para simplesmente não acatar algo que é solicitado. Contudo, é muito pouco provável, ou até mesmo impossível, que um dia o mundo vislumbrará ideias plenamente universais. Nem mesmo as tão divulgadas Metas do Milênio, também conhecidas como os “Oito Jeitos de Mudar o Mundo”, são consensuadas mundialmente, pois há quem diga que elas são voltadas para os países pobres e não para todos. Estas metas não consideram os problemas que os países ricos causam à humanidade, como o aquecimento global, consumo exorbitantes, dentre outros.

No que diz respeito à cooperação internacional multilateral, cabe destacar o trabalho realizado principalmente no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). O documento principal desta Organização é a Carta da ONU, onde estabelece não apenas para a própria Organização, mas para os Estados membros e não-membros, princípios como a busca pela paz e ordem mundial. Pouco tempo depois, em 1948, foi assinado a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Neste contexto de tentar colocar a dignidade humana como prioritária, ou seja, de proteger o indivíduo das atrocidades da guerra entre os Estados, é que em 1951, foi também realizado a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, em Genebra.

O direito humanitário aborda questões de proteção do indivíduo em situações de guerra, sejam internacionais ou civis. Já os direitos humanos são violações à integridade humana em situações tanto de paz, quanto em guerra. Grave violência urbana, agressões a pessoas LGBTI¹³ e torturas em presídios são exemplos de violações de direitos humanos. E por sua maior abrangência, o direito humanitário está sob o guarda-chuva legal dos direitos humanos.

Após a Segunda Guerra, novamente pairou no mundo um sentimento de evitar que qualquer outra grande guerra, ou seja, que alguma guerra entre as potências

¹³ LGBTI é sigla para lésbicas, gays, bissexuais, travestis/transsexuais e intersexo (hermafrodita). No Brasil, a sigla utilizada é apenas LGBT.

acontecesse. De fato, isto é um fato consumado até o presente momento. Entretanto, durante os 40 anos de Guerra Fria, vários conflitos regionais e civis aconteceram por toda parte do globo, sendo que muitos deles tinham cunho ideológico/político além de ser instigado por alguma das duas superpotências. Dessa forma, ao final da Guerra Fria, se esperava que os conflitos locais também se encerrassem, contudo eles seguiram com vida própria. Deixaram de ser diretamente ligados à escolha do sistema político capitalista ou socialista, assim como de colônia contra colonizador, para se tornar em conflitos religiosos, étnicos e territoriais ou por questões de poder no Governo. Naturalmente, a história não é estritamente linear e houve conflitos desta natureza durante a GF, mas no geral eles tiveram um panorama assim após sua derrocada.

2.3. Populações atendidas por ações humanitárias: refugiados, deslocados internos e migrantes

Em relação à temática do refúgio a ser analisada aqui, cabe primeiramente referenciá-lo no âmbito do direito internacional. O principal documento de referência é a Convenção de 1951, que prevê proteção internacional a pessoas que tiveram que deixar seu país de origem por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, que se encontra fora do seu país de nacionalidade e que não pode, ou por força maior não quer, valer-se da proteção deste país. Neste sentido, outro país receberia esta pessoa em seu território dentro de um arcabouço legal da comunidade internacional, garantido acesso a direitos civis, diferentemente dos migrantes que normalmente vivem de forma irregular enquanto passam pelo processo de migração regular.

A Convenção de 51 também cria o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), com o mandato principal de garantir que a Convenção seja cumprida pelos países signatários ou não, ou seja, de garantir proteção aos refugiados. Ao longo dos anos, o ACNUR incorporou novos desafios, como o trabalho com populações de apátridas, deslocados internos e retornados¹⁴.

Esta Convenção foi ratificada basicamente para conceder proteção aos refugiados europeus da Segunda Guerra Mundial, garantindo-lhes proteção qualquer que seja o país

¹⁴ A população de interesse do ACNUR é composta por: refugiados, pessoas em situação de refúgio, solicitantes de refúgio, deslocados internos, pessoas em situação de deslocamento interno, retornados, apátridas e outras pessoas de interesse. Retornados são pessoas que retornam voluntariamente para seus países de origem, seja logo após o término do conflito ou anos depois. O ACNUR também é chamado de “Agência da ONU para Refugiados”.

que tivessem ido buscar refúgio. Entretanto, devido a ocorrência de novos conflitos em outras partes no mundo, com destaque para as guerras pela independência na África e na Ásia, em 1967 foi assinado o Protocolo sob a Convenção de 51, mantendo a mesma definição de refúgio, mas retirando as limitações temporais e territoriais. A partir daí, qualquer pessoa, de qualquer país e que for vítima de qualquer tipo de conflito armado, poderá se valer da proteção internacional como refugiado, dentro do arcabouço da Convenção ligada às Nações Unidas.

A comunidade internacional demorou 16 anos para fazer esta importante mudança na Convenção, talvez por receio de abrir as fronteiras do próspero Ocidente para pessoas dos países do então terceiro mundo. Entretanto, esta reforma essencial foi inevitável devido ao crescente número de conflitos, assim como no aumento dos pedidos de refúgio que aconteciam ano após ano.

E por estar numa região flamejante em conflitos, logo após o Protocolo de 67, aconteceu a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) também sobre refúgio. Ela considera praticamente os mesmos termos utilizados na Convenção de Genebra e do Protocolo de 1967, mas com um enfoque para a questão da África e em como os países vizinhos podem ser mais solidários uns com os outros. Em linhas gerais, ela reitera a definição tradicional de refugiado, mas também prevê que as Operações de Paz podem também causar refúgio. A Convenção aconteceu na Etiópia em 1969 e foi assinada originariamente por 41 países¹⁵.

Outro instrumento regional, mas de maior relevância para o contexto do continente americano e teoricamente para a temática do refúgio como um todo, foi a Declaração de Cartagena, evento realizado nesta cidade, na Colômbia, em 1984. A Declaração analisa a questão do refúgio na América Latina e no Caribe. Seu principal legado foi ampliar a condição de refugiado para aquelas pessoas que tem origem de uma região, não necessariamente um país, onde há grave e generalizada violação dos direitos humanos. Aos poucos, os países da região e dos demais continentes começaram a

¹⁵ O diferencial desta Convenção é considerar a ocupação externa e a dominação estrangeira como causas fundadas de refúgio, diferentemente dos parâmetros internacionais/ocidentais. Estas são questões basicamente africanas e por isso foram incorporadas. Os países que assinaram esta Convenção foram: Alto Volta, Argélia, Botswana, Burundi, Chade, Camarões, Congo-Brazaville, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Daomé, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Equatorial, Ilhas Maurícias, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Marrocos, Mauritânia, Níger, Nigéria, Quênia, República Centro Africana, Tanzânia, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Suazilândia, Sudão, Togo, Tunísia, Uganda e Zâmbia.

incorporar esta declaração nas suas legislações internas e o Brasil foi um dos precursores.

Dentro do arcabouço legal internacional, assim como no interno, é importante diferenciar a migração do refúgio. Refugiados são aquelas pessoas que possuem um fundado temor de perseguição. Já migrantes são os que cruzaram a fronteira de seu país por diversas outras razões, sejam elas econômicas, ambientais ou mesmo por interesses mais pessoais/íntimos. Aqui cabe ressaltar que a migração não inclui pessoas que viajam por turismo ou a negócios, mas sim aqueles que migram com o objetivo de morar no exterior por um período mais longo.

O Instituto de Políticas Migratórias, em seu relatório em 2013, listou uma série de dificuldades que os migrantes têm para exercer suas qualificações no país receptor. Segundo o relatório, é significativo o apoio que esta mão de obra adicional concede ao país, mas os migrantes geralmente galgam um percurso difícil até conseguirem ser reconhecidos como pessoal qualificado no mercado de trabalho. O processo de reconhecimento dos refugiados, no que consiste à documentação civil já é mais rápido, visto que eles possuem maior respaldo jurídico tanto internacional, quanto nacional.

Já deslocados internos (IDP¹⁶) são no seu fundamento refugiados, mas não cruzaram a fronteira do seu país de nacionalidade, mesmo que o Governo seja o ator perseguidor. Eles seguem sob a proteção formal do seu país de origem, mas carecem de apoio humanitário no que diz respeito à proteção física e de busca por meios de subsistência também. Os IDPs são incluídos nos mesmos tratados internacionais de direitos humanos e direito humanitário que os refugiados.

2.4. Fluxos migratórios

Mesmo com a tentativa de estabilizar as relações entre as nações após a devastadora e generalizada II Guerra Mundial, a humanidade seguiu se deparando com inúmeros conflitos armados dispersos por diversas regiões do globo. Facilmente, é possível contar mais de 30 conflitos regionais e internacionais que abalaram a vida da população civil. Da mesma forma, nunca se viu tantas migrações como atualmente (são 232 milhões até final 2013¹⁷). Tudo isso, somado a um elevadíssimo índice de recurso

¹⁶ Senha em inglês, mas comumente utilizada em textos no português também. IDP significa *internally displaced people* ou *internally displaced person*. Não há sigla em português para “deslocado interno”.

¹⁷ UN Press Release de 11 de setembro de 2013.

financeiro dos países mais ricos, incluindo os BRICS, para a implementação de projetos de cooperação internacional.

Ao mesmo tempo, as estatísticas de migrantes nunca foi tão grande como agora. O total de pessoas vivendo fora do seu país de origem, em 2013 representa 3.2% da população mundial, dos quais 48% são mulheres. Em 2000, o total desta parcela da população era de 175 milhões e em 1990 era de 154 milhões. Trata-se de um aumento não só de migrações para os países do Norte (136 milhões de pessoas), mas também no Sul (representando 96 milhões¹⁸). Considerando as estatísticas de 2013, o primeiro lugar de migrantes segue dos Estados Unidos e o segundo colocado está longe, ocupado pela Rússia. Dos 10 países com maior população de migrantes, apenas dois – Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos – são do Sul. Isso mostra que a migração para o Norte está mais concentrada, enquanto no Sul, segue dispersa por vários países¹⁹.

Entretanto, é muito comum migrantes e refugiados, mesmo possuindo objetivos distintos, utilizarem vias e meios comuns para chegarem aos seus destinos finais. Este fenômeno é chamado de fluxos migratórios mistos. No entanto, conforme análise feita pelo Professor Roger Zetter²⁰ (2013, p 4), não relacionar a crise econômica e a tão devastada situação de vulnerabilidade que alguns países se encontram, mesmo não estando em conflito armado, faz ficar complicado simplesmente desconsiderar estas pessoas do guarda-chuva do refúgio. Elas, de alguma forma, também foram forçadas a deixar seus lares por questões relativas à sua sobrevivência. Não é por acaso que os países do Norte são os mais procurados por solicitantes de refúgio, apenas perdendo, naturalmente, para os países que fazem fronteira com aqueles que estão em conflito²¹.

Neste mesmo artigo, Zetter ainda aponta que devido à atual crise econômica mundial, a ajuda internacional para o desenvolvimento tende a diminuir e que este inibidor da migração, ou seja, a cooperação internacional para o desenvolvimento pode aumentar, porque ela está relacionada a manter estruturas básicas de meios de subsistência nos países pobres com a finalidade de não “exportar” migrantes e

¹⁸ Idem.

¹⁹ A lista dos 10 países com maior população de migrantes são: EUA (45.8 milhões de pessoas), Rússia (11 milhões), Alemanha (9.8 milhões), Arábia Saudita (9.1 milhões), Emirados Árabes Unidos (7.8 milhões), Reino Unido (7.8 milhões), França (7.4 milhões), Canadá (7.3 milhões), Austrália (6.5 milhões) e Espanha (6.5 milhões).

²⁰ Professor aposentado em setembro de 2011, também foi o quarto Diretor do Centro de Estudos para Refugiados da Universidade de Oxford.

²¹ Líbano e Burundi são os países com maior número de novas solicitações de refúgio, porque fazem fronteira com a Síria e RDC respectivamente, conforme dados oficiais do ACNUR.

refugiados para os países ricos. Os projetos de desenvolvimento financiam melhoras na infraestrutura do país receptor, como com construção de rodovias, portos etc. e que, sem eles ou a diminuição deles, reduzirão os meios de subsistência disponíveis para a população local, além de investimentos fomentarem a economia local e aumentarem as vagas de emprego disponíveis (2013, p 6).

E juntamente com a continuação quase que eterna de conflitos em diversas regiões e países é que o tema da migração forçada devido a conflitos armados se manteve na agenda internacional. O fluxo de refugiados pelo mundo crescia ou pelo menos se manteve estável ano após ano. É curioso analisar o fato de que com o término da Guerra Fria diminuíram também o número de governos autoritários, entretanto isso não fez diminuir o número de refugiados no mundo. Isso pode denotar, para Alexander Betts²², que o refúgio contemporâneo é principalmente causado por violações dos indivíduos e não dos Estados. Entretanto, não caberia aos Estados conter as violações causadas por seus cidadãos a outros? Teoricamente, sim. Assim, pode-se também dizer que os fluxos de refúgio são, ao final, causados pelos Estados.

Seguindo este raciocínio, Sobek e Payne (2010, p 2) ainda avaliaram que está crescente o número de casos de conflitos civis onde grupos rebeldes não almejam mudar as estruturas do Estado, mas sim mudar o Governo para as mãos deles. Segundo os autores aqui mencionados, a maioria dos grupos rebeldes é motivada principalmente por ganância por mais recursos e poder. Eles enxergam o Estado como uma forma de extrair os recursos dos quais precisam para se manterem e eles esperam tomar o poder para passarem a receber os impostos que a população sempre paga. E como muitas vezes é isto que se busca, aqueles governos que geralmente cobram impostos excessivamente elevados e não fornecem serviços básicos e segurança à sua população, são os que mais estão em risco de caírem.

Outro fator que está diretamente relacionado ao fluxo migratório internacional é a globalização, mais acentuada a partir dos anos 2000. A globalização não apenas fez com que as pessoas tomassem ciência das benéficas do mundo desenvolvido, como também aqueceu a economia mundial, fazendo com que migrantes trabalhadores tivessem mais e melhores oportunidades no exterior. Assim, em paralelo ao aumento do número de migrantes, aumentou o número de pessoas solicitando refúgio e até sendo deferidas, o

²² Forced Migration Review. **States of Fragility**. Revista de maio de 2013. Artigo: *State fragility, refugee status and 'survival migration'*. (tradução livre para: Estados frágeis, status de refugiado e 'migração para sobrevivência'. Este último termo foi colocado entre aspas, porque não se trata de algo formalizado ainda.

que cabe auferir que a globalização, de alguma forma, incentiva as pessoas em meio aos conflitos a deixarem seus lares e migrarem para essas regiões desenvolvidas. E os refugiados se aproveitam naturalmente deste mesmo fluxo. Como resposta, as nações receptoras de migrantes também começaram a cada vez mais serem mais rígidas no tratamento e aceitação dos migrantes, onde, novamente, conseqüentemente o processo de refúgio também foi incorporando esta análise dura²³. Como resultado, a taxa de elegibilidade²⁴ dos casos de solicitantes de refúgio nos diversos países não passava de 5%, quando muito chegava até os 15%.

Já na década de 90 se iniciou um movimento para analisar melhor os fluxos migratórios mistos. A Resolução 140/45 da Assembleia Geral de 1990 delegava ao ACNUR fazer estes estudos a fim de conhecer melhor não apenas as rotas, mas as causas da migração forçada. Segundo a resolução, compreendendo as causas, era mais fácil promover soluções de mitigação. Esta resolução foi praticamente um marco para as políticas de atenção ao refúgio, visto que as anteriores (Convenção de 51 e Protocolo de 67) trabalhavam com o pós-conflito, já esta inclui a abordagem também da prevenção. Depois desta resolução, outras com teor similar foram aprovados.

Esta ampliação do mandato do ACNUR regulamentou o trabalho que a Agência da ONU para Refugiados já vinha fazendo com os deslocados internos desde os anos 60. Trabalhar com IDPs é, segundo a comunidade internacional, trabalhar com a prevenção de novos casos de refugiados conforme definição tradicional.

Trabalhar com uma população dentro do seu país de origem é menos custoso e mais eficiente para os países donantes. Trata-se de uma forma de diminuir o deslocamento para os países do Norte, de evitar tensões políticas nas relações entre países vizinhos e, principalmente, manter a população no país de sua nacionalidade original. Este último ponto não está aqui colocado sob um ponto de vista xenófobo e criminalizando a migração, mas sim do prisma de que o ideal seria um deslocamento voluntário e nunca forçado.

²³ Um exemplo é o Equador que realizou um registro ampliado em 2010 concedendo refúgio a solicitantes colombianos de uma vez para 27.740 pessoas e em 2013 estipulou um processo moroso e com inúmeras restrições para dificultar o processo de elegibilidade de qualquer solicitante de refúgio no país. Uma dessas dificuldades é o prazo de 15 dias corridos para alguém solicitar refúgio depois da entrada no Equador, caso contrário essa pessoa está impossibilitada de iniciar o processo.

²⁴ Processo pelo qual o Governo ou o ACNUR analisa pedidos de refúgio e concede um parecer positivo ou negativo. A taxa de elegibilidade é calculada a partir do total de pedidos com o total de deferimentos.

Vale constar também que por mais que certo conflito dure apenas alguns meses, a situação do refúgio pode perdurar por décadas. Esse é o exemplo de cambojanos na Tailândia, afegãos no Paquistão, palestinos na Jordânia etc. Naturalmente, esses refugiados também se encontram em vários outros países. Há ainda casos que mesmo depois da cláusula de cessação²⁵, não há retorno de refugiados aos seus países de origem, pois já se passaram tanto tempo que eles preferem seguir vivendo no país de refúgio mesmo. Um exemplo disso são os refugiados angolanos e liberianos que chegaram ao Brasil nos anos 90. Em 2012 foi aprovada a cláusula de cessação aqui, mas não há registros de nenhum indivíduo que tenha optado por retornar ao seu país de origem, mas sim, optaram pela residência permanente ou pela nacionalidade brasileira.

2.5. Operações Humanitárias

A ajuda humanitária também é uma forma de impor vontades externas. Pragmáticos diriam que ela, variando conforme o tempo, mantear-se-á para sempre, pois está incutida na política internacional e independentemente da necessidade humanitária, ainda acontece inclusive entre os países ricos. Mas é possível dizer que chegou o momento de mudar a forma com que ela é conduzida e aplicada.

Na década passada, de 2000 até o ano de 2010, o montante destinado a ajuda internacional para fins humanitários duplicou em relação à anterior, fechando em 50 bilhões de dólares americanos, representando nada mais que 39% de toda a ajuda que cruzou fronteiras²⁶. Isso demonstra não apenas o aumento, mas também a continuação de conflitos e de situações ainda alarmantes no pós-conflito pela proteção de refugiados, retornados e pela reconstrução do país. Jon Bennett (2013²⁷) adefere disso que a ajuda para o desenvolvimento não é capaz, sozinha, de parar ou prevenir os conflitos, por isso a ajuda humanitária segue crescente, pois ela ao menos remedia e prevê subsistência a quem precisa.

As Nações Unidas são uma das Organizações Internacionais mais capilarizada, talvez a principal, no mundo e em operações humanitárias. Por parte das potências

²⁵ Em poucas palavras, trata-se de da confirmação de que o país de origem do refugiado deixou de ser um risco para eles e que, após o lançamento desta cláusula, está autorizado o retorno. Cláusulas de cessação também podem ser temporais, como por exemplo está autorizado o retorno de ruandeses, mas apenas dos refugiados de 1959 até 1998.

²⁶ Forced Migration Review. **States of Fragility**. Revista de maio de 2013. Artigo: *How to engage constructively with fragile states*. Tradução livre para: Como engajar construtivamente com os estados falidos.

²⁷ Escritor do *Forced Migration Review*.

donantes, pode ser que operações através da ONU levem os interesses hegemônicos disfarçados no multilateralismo, e ainda tornando a operação mais barata. Conforme livro “*The UN’s Roll in Nation-Building: from the Congo to Iraq*”, (DOBBINS, James et. al. 2005), há um trecho em que é relatado que o custo da operação americana no Iraque é de USD 1.5 bilhões por mês, sendo mais caro do que o total das 17 operações de paz²⁸ que são lideradas pelas Nações Unidas. Os autores ainda descreveram que “*this is not to suggest that the United Nations could perform the US mission in Iraq more cheaply, or perform it all. It is to underline that there are 17 other places where the United States will probably not have to intervene because UN troops are doing so at a tiny fraction of the cost of US-led operations.*” (p. xxxvi, 2005²⁹).

E devido a tantos impulsos em incentivar a cooperação ao longo da Guerra Fria, dezenas de agências, programas e fundos das Nações Unidas foram criadas para trabalhar nas mais diferentes áreas pelo globo. Existem atualmente por volta de 44 instituições ligadas diretamente ao Sistema ONU³⁰, com os mais diversos mandatos possíveis. É um número tão grande, gerando tantos gastos à Organização, que já no primeiro mandato do então Secretário-Geral Kofi Annan, ambos de 1997 a 2006, se iniciou o chamado Reforma da ONU e *Delivery as One*³¹. Dentre várias questões a serem reformadas, está a busca de maior coesão e interação entre as agências³² da ONU.

No que compete a Operações de Paz, as Nações Unidas seguem três princípios básicos antes de iniciar alguma: consentimento das partes, imparcialidade, e não ao uso da força (exceto por autodefesa e defesa do mandato). Existem atualmente 15 missões de manutenção de paz³³ e uma missão especial política no Afeganistão. Entretanto, conforme descrito no site oficial da ONU:

²⁸ Número de Operações na época em que o livro foi escrito.

²⁹ Tradução livre para: “isso não é para sugerir que as Nações Unidas poderiam conduzir com menos custo a missão dos EUA no Iraque, ou conduzir todas desse país. É apenas para sublinhar que existem 17 outros lugares onde os EUA provavelmente não precisarão intervir, visto que as tropas da ONU já estão atuando e com um custo bem menor comparado com as operações americanas”.

³⁰ Incluindo Agências, Programas e Fundos.

³¹ Disponível em <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/reforma-da-onu/>>. Acesso em 30 maio 2013;

³² Aqui considerando os programas e fundos também;

³³ As 15 missões estão localizadas nos seguintes países: 1 nas Américas (Haiti); 8 na África (RDC, Sudão do Sul, Sudão, Darfur (Sudão), Costa do Marfim, Libéria, Mali e Saara Ocidental); 2 na Europa (Kosovo e Chipre); 3 no Oriente Médio (Líbano, Síria e outra com nome de Oriente Médio para toda a região); e 1 na Ásia (Índia e Paquistão juntos).

“Today's multidimensional peacekeeping operations are called upon not only to maintain peace and security, but also to facilitate the political process, protect civilians, assist in the disarmament, demobilization and reintegration of former combatants; support the organization of elections, protect and promote human rights and assist in restoring the rule of law”³⁴.

As Operações humanitárias podem ser tanto coordenadas, quanto realizadas de forma independente por apenas um ator. Grandes potências e ex-colonizadores como os EUA, Reino Unido e França são os países que mais atuam sozinhos. No entanto, está provado que Operações coordenadas, além de serem mais eficientes, são menos custosas.

Por outro lado, há uma tendência cada vez maior de se analisar as operações humanitárias através de indicadores de desempenho (*performance indicators*) do que por indicadores de impacto (*impact indicators*). Isso se deve pelo fato dos conflitos armados serem muito complexos de se resolverem, pelo aumento no número de conflitos e pela diminuição do orçamento que cada um recebe (ou talvez pela concentração dos doadores em alguma Operação em específica, como no caso da Síria atualmente). O ponto é que os indicadores de desempenho sempre são calculados apresentando as quantidades de itens e de pessoas ajudadas pontualmente, enquanto o impacto em si na vida dessas pessoas segue crítico e incerto, além de ser muito mais sensível e abstrato de medir.

Para exemplificar um ponto positivo da ajuda internacional, existem casos de campos de refugiados que, por receberem ajuda externa para o seu sustento, consegue estabelecer escolas com qualidade superior que aquelas existentes nas comunidades locais, que são usadas para os nacionais. Assim, muitas famílias que moravam próximas a estes campos tentam enviar as crianças para estudarem lá. Entretanto, como o mandato do ACNUR é bastante específico – refugiados – acaba que se vê obrigado a implementar seus recursos com pessoas fora da Convenção de 1951³⁵ e correndo o risco de ser advertido pelos países doadores, que monitoram seu cumprimento. Apoiado a situações similares a esta, a Agência teve que estipular como política interna também

³⁴ Tradução livre para: “O perfil multidimensional das operações de paz de hoje faz com que elas sejam solicitadas não apenas para manter a paz e segurança, mas também para facilitar processos políticos, proteger civis, assistir no desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes; apoiar na organização de eleições, proteger e promover os direitos humanos e assistir na restauração das normas legais.

³⁵ Ou seja, fora da definição aceita internacionalmente de refugiado.

incorporar ações voltadas para a comunidade local para que a integração local dos refugiados no país de refúgio possa ser mais duradoura e já evitando qualquer sentimento de xenofobia e indiferença que isso possa causar no futuro.

2.6. Estados falidos:

São reconhecidos pelas Nações Unidas 193 países, mas há vários outros buscando sua independência, como a Palestina, Saara Ocidental, Chechênia, dentre outros. Existem também casos de novos Estados sendo criados, como Sea Land³⁶. Todas estas nações cumprem o requisito de Estado, mas nem todos são de fato considerados Estados pela maioria das outras nações, levando a afirmação de que há uma gama maior de definições que precisariam ser consideradas, assim como análises geopolíticas de cada caso. E mesmo já reconhecido e ocupando uma cadeira nas Nações Unidas, é muito claro as diversas discrepâncias existentes entre eles.

Desde 2005 a revista americana *Foreign Policy*³⁷ publica a lista dos estados considerados falidos em sequência. A revista, através do “*The Fund for Peace*³⁸”, estabeleceu os seguintes critérios para definir quais Estados se enquadram como estados falidos³⁹: pressão demográfica; refugiados e deslocados internos; injustiça coletiva; fuga de cérebros; desenvolvimento desigual; pobreza e declínio econômico; legitimidade do Estado; serviços públicos; direitos humanos; mecanismos de segurança e presença interna do Estado; fragmentação das elites; e intervenção externa.

São indicadores que à primeira vista parecem claros, entretanto é muito ainda é muito abstrato medir se o nível de “direitos humanos” ou de “legitimidade do Estado” é alto ou baixo, por exemplo. Estes indicadores, por mais que podem ter dados concretos e numéricos, o *Fund for Peace* não é transparente o suficiente para dizer a fonte exata dos dados que são reportados.

Se por um lado ainda não se chegou a um consenso sobre o significado propriamente dito de “estado falido”, visto que a listagem é por base em indicadores

³⁶ Uma micro-nação localizada sob uma base naval e que conta com uma população de apenas 27 pessoas (estatística de 2002). Este país não é reconhecido por nenhum Estado.

³⁷ Tradução livre para: “Política Externa”. Rank disponível em <<http://www.foreignpolicy.com/failedstates2012>>. Acesso em 30 maio 2013.

³⁸ Tradução livre para: “Fundo para a Paz”.

³⁹ Disponível em <<http://ffpstatesindex.org/rankings-2012-sortable>>. Acesso em 30 maio 2013. Os termos oficiais em inglês são: *Demographic Pressures, Refugees and IDPs, Group Grievance, Human Flight, Uneven Development, Poverty and Economic Decline, Legitimacy of the State, Public Services, Human Rights, Security Apparatus, Factionalized Elites, External Intervention*.

específicos e sua metodologia de resposta não é puramente científica; por outro é fato que existem muitos estados extremamente dependentes da sociedade internacional para se manterem, além de possuírem estruturas internas frágeis e grande desordem social, econômica e política.

Também é fato que o que se passa nestes estados considerados falidos é um ciclo vicioso que vem se agravando ao longo dos anos e que, talvez, muito seria diferente se não existissem intervenções externas. É um pouco o que diz a economista da Zâmbia, Dambisa Moyo⁴⁰, no seu livro "*Dead Aid*" (Ajuda Morta, tradução livre). Neste livro, ela afirma que a África pode se reerguer sozinha e ela pede o prazo de cinco anos para uma transição entre receber ajuda externa e seu término. Em sua teoria, ela exclui a ajuda humanitária, que segundo ela poderia continuar sempre que necessário.

Foreign Policy, na sua publicação sobre os estados falidos de 2013, ainda ressaltou que todos os vinte primeiros estados da lista são os mesmos desde o início das avaliações, e muitas vezes nem variando a ordem. A Somália, por exemplo, é o número 1 há cinco anos, enquanto Chade, República Democrática do Congo e Iraque nunca saíram da lista dos dez mais falidos, exceto o Iraque que em 2013 subiu para a 11ª posição.

Mesmo sendo um conceito extremamente dúbio, onde o rank dos estados falidos pode ser nada mais que uma forma das potências justificarem a manutenção do *status quo* e de manter estruturas físicas de dominação sob um território alheio, os países que estão no topo ainda não alcançaram desenvolvimento tecnológico ou econômico como os que estão no final deste mesmo rank. Isso é comprovado por dados de IDH e dados do PIB⁴¹. O rank também é um reflexo da tradicional divisão internacional do trabalho, onde se encontram países ricos que produzem produtos de alta tecnologia por um lado, e países pobres que usam sua mão de obra barata e em péssimas condições para exportar produtos primários com custo extremamente baixo para os países ricos transformarem e lucrarem com a matéria-prima externa, por outro lado.

De qualquer forma, o fato é que fazendo parte ou não do rank dos estados falidos, alguns deles não conseguem, não podem ou simplesmente não estipulam como política de Estado fornecer segurança a seus cidadãos, sendo que estes, em meio a conflitos, não enxergam outra possibilidade que não de buscar refúgio/proteção num outro país, onde

⁴⁰ Disponível em <<http://www.dambisamoyo.com/biography/>>, e <<http://www.youtube.com/watch?v=F3MUBCeyOJY>>. Acesso em 30 maio 2013.

⁴¹ IDH é Índice de Desenvolvimento Humano e PIB é o Produto Interno Bruto.

quer que este outro país esteja localizado. E há também um grande número de pessoas que deslocam dentro das fronteiras do seu país de origem buscando o mesmo objetivo, salvaguarda da vida humana. Cruzando dados estatísticos dos 15 primeiros colocados de países com a maior população de refugiados⁴² e os quinze estados mais falidos, é possível identificar que 8 deles são os mesmos, sendo quatro do continente africano e os outros quatro do Oriente Médio⁴³.

É contraditório e poderia até dizer que se trata de um ciclo vicioso. Ao mesmo tempo em que esta definição de estados falidos é usada unilateralmente pelas grandes potências ocidentais para justificar invasões e operações militares em regiões estratégicas, independentemente dos interesses dessas potências, há também a questão da necessidade desses países em receberem a cooperação devido a seu grau de desenvolvimento atual. Trata-se apenas de uma análise hipotética, mas baseado nos altos índices de recurso que é movimentado internacionalmente. Isso deixa a análise ainda mais complexa no sentido de avaliar o conceito “estado falido”, algo extremamente negativo e com um lado extremamente Realista⁴⁴ apenas. Talvez, o rank em si dos estados falidos seja o ponto mais dúbio, mas ainda existem Estados que demandam apoio da comunidade internacional. O ponto então, trazendo a discussão para o prisma mais humanitário, seria trazer esta modalidade de cooperação de forma mais imparcial, igualitária e menos liberal (do Liberalismo) possível. Da mesma forma, esperar uma atitude cooperativista por parte das potências é mais utópica que o próprio comunismo marxista.

No que diz respeito aos fatores que deixam o estado mais vulnerável e mais propício a se tornar falido, Sobek e Payne (2010) escreveram que:

⁴² Aqui, além de refugiados, os dados são de toda a população de interesse do ACNUR por país somado.

⁴³ Até o final de 2012, os quinze primeiros países de origem de refugiados e deslocados internos (dados somados) são: Colômbia (4.356.276), Afeganistão (4.122.431), RDC (3.613.545), Síria (2.846.730), Sudão (2.574.816), Somália (2.313.517), Iraque (2.203.052), Paquistão (887.605), Mianmar (871.404), Azerbaijão (617.997), Iêmen (496.339), Sudão do Sul (453.598), Quênia (422.473), Filipinas (418.740), Sérvia / Kosovo (405.471).

O rank dos 15 primeiros estados falidos de 2012, e sua respectiva pontuação, é na seguinte ordem: Somália (113.9), RDC (111.9), Sudão (111.0), Sudão do Sul (110.6), Chade (109.0), Iêmen (107.0), Afeganistão (106.7), Haiti (105.8), República Centro Africana (105.3), Zimbábue (105.2), Iraque (103.9), Costa do Marfim (103.5), Paquistão (102.9), Guiné (101.3), Guiné Bissau (101.1). Para facilitar a leitura, os oito Estados que repetem são Afeganistão, RDC, Sudão, Somália, Iraque, Paquistão, Iêmen e Sudão do Sul. Estes dados foram obtidos pelo ACNUR e pelo *Foreign Policy* respectivamente.

⁴⁴ Conforme a teoria Realista de Relações Internacionais, explicado brevemente no capítulo 2.1.

“Huntington (1968) argues that the degree of government is much more important than the form of government. States unable to address the needs of their citizens will experience more unrest than capable ones regardless of their respective regime types. From our perspective, states with high capacity are more able to both extract resources from society and then use the resources toward the state’s desired ends, which could range from addressing the wants of the population to repressing dissent. This implies that states with high capacity will be less at risk for civil wars because the state is either redressing grievances or suppressing dissenting groups”. (2010, p 18).

Isto é para dizer que existem Estados falidos, mas a forma com que o conceito é usado é inapropriado, segundo o panorama de relações internacionais que se quer criar para que a humanidade experiente um ambiente harmônico e de cooperação entre as nações.

2.7. Abordagem de cluster

Uma forma de promover maior coesão entre as agências do Sistema ONU é a abordagem de cluster⁴⁵, estabelecido em 2005, mais precisamente para a reforma humanitária. O cluster é principalmente para as agências da ONU, mas também inclui organizações relevantes que atuam na operação. Atualmente existem 25 clusters (4 na América Latina, 1 na Oceania, 8 na Ásia e o restante na África⁴⁶). Existe pouca literatura acadêmica sobre esta abordagem, da forma que muita da pesquisa foi feita diretamente com através das Organizações envolvidas com o tema.

O cluster atua em operações de conflitos armados, desastres ambientais e outros temas transversais com amplitude global, com o objetivo principal de coordenar a ajuda que é fornecida à população afetada. Seu enfoque maior é em operações onde há uma massa enorme de deslocados internos. Estes deslocados internos beneficiados por operações de cluster não necessariamente são por um fundado temor de perseguição, mas também por deslocamentos ambientais.

O objetivo do cluster é fazer com que temas transversais sejam melhor endereçados pelas instituições envolvidas. Os temas são (i) idade, gênero e diversidade,

⁴⁵ Disponível em <<http://www.globalprotectioncluster.org/>>. Acesso em 30 maio 2013.

⁴⁶ Os países são: Américas (El Salvador, Haiti, Colômbia, Peru); África (Zimbabué, Moçambique, República Democrática do Congo, Somália, Etiópia, Sudão do Sul, Sudão, República Centro Africana, Chade, Níger, Mali, Guiné); Oriente Médio (Iemen, Território Ocupado da Palestina); Ásia (Afeganistão, Paquistão, Nepal, Laos, Filipinas, Indonésia); Oceania (ilhas do Pacífico).

(ii) meio ambiente, (iii) HIV e Aids⁴⁷ e (iv) saúde mental⁴⁸. Independente da população que alguma Agência venha a trabalhar, seja com crianças (UNICEF), mulheres (ONU-Mulheres) ou refugiados (ACNUR), ou independentemente da área de atuação, seja nas escolas (UNESCO), trabalho (OIT) ou com meio ambiente (PNUMA), elas terão que trabalhar com suas populações e temas levando em consideração que as necessidades das regiões e das pessoas não se limita aos mandatos específicos de cada agência⁴⁹. Aí entra a abordagem de cluster, que é fazer com que as Agências, num ambiente de maior desordem social, unam esforços por objetivos que são únicos para todas.

O cluster é praticamente uma Organização a parte. Ele possui diversos membros, mas atua de forma autônoma. Isso não significa que é uma terceirização, nem duplicidade do trabalho, muito pelo contrário. As regiões onde há operação de cluster, não há competição por espaço pelas Agências. Elas atuam sob o mandato direto do cluster, sob uma única coordenação e liderança. Os manuais de implementação do cluster também pede que os funcionários das Agências envolvidas sejam treinados para trabalharem em coordenação, transparência e complementariedade.

No nível global, o cluster é subordinado à Coordenação Humanitária de Emergência (sigla em inglês ERC) para se preparar e planejar interagencialmente antes de iniciar os trabalhos de campo⁵⁰. No nível de país, o cluster é ligado à Coordenação Humanitária do país, variando conforme o tipo da Operação que está sendo realizada. De qualquer forma, a Coordenação Humanitária está subordinada diretamente ao ERC e não à sede da Agência, fazendo com que qualquer ação esteja globalmente aprovada antes de ser executada. E isso é outro ponto positivo do cluster, pois ele tem ao mesmo tempo uma visão global e local da situação.

⁴⁷ A partir dos anos 2012 se estipulou, internacionalmente falando, para escrever “HIV e Aids” e não mais “HIV/AIDS”. Isso é para reiterar que HIV e Aids não são a mesma coisa e que, por já ser muito comum, Aids deixou de ser uma sigla para ser uma palavra, por isso é usada com letra minúscula.

⁴⁸ Outros temas menores que são trabalhados pelo cluster são: proteção às crianças, violência baseada no gênero, moradia, direitos humanos em ação humanitária, minas terrestres, e proteção a civis.

⁴⁹ Significado das siglas destas Agências são: UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), ONU-Mulheres (Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres), ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), OIT (Organização Internacional do Trabalho), PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente).

⁵⁰ A Coordenação Humanitária de Emergência é ligada ao Secretariado-Geral das Nações Unidas e liderada diretamente pela vice do Secretário Geral. Atualmente o cargo é ocupado desde 2010 pela britânica, Sra. Valerie Amos. E a Agência responsável por estas questões é a OCHA (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*). Em português, Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários.

Nem toda Operação internacional, mesmo sendo conduzida por diferentes atores, está sob o mandato do cluster. O cluster exclui as Operações de refugiados e foca nas demais situações humanitárias, como de deslocados internos e catástrofes ambientais. Ele segue os princípios de que todos os participantes do grupo devem se respeitar como parceiros, conduzir as tarefas de forma transparente, seguir as orientações do Sistema ONU quanto orientar suas atividades na abordagem de resultados, demonstrar responsabilidade na implementação dos projetos e garantir complementariedade, nunca duplicidade entre os membros integrantes.

O cluster foi fundado com o objetivo de preencher lacunas nas operações humanitárias que não possuíam Convenções, nem Agências específicas para tanto. E pela questão dos refugiados não ser uma lacuna, o cluster não atua neste cenário. Entretanto, isso não significa que as Operações de refugiados não sejam implementadas de forma coordenada, pois de fato são. O ACNUR possui acordos globais com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o UNICEF, por exemplo, que realizam trabalhos com os refugiados de forma independente. Por outro lado, o cluster já inicia as Operações com os termos de referências definidos e instituições específicas responsáveis por cada área de atuação. Dessa forma, as demais Operações, mesmo que fora do arcabouço do cluster, sempre se beneficiam, pois já entram em estruturas mais organizadas, estabelecem parcerias mais efetivas e podem se organizar juntas para captação de recurso. Ainda, nas regiões onde há atuação do cluster e também do ACNUR, sempre existem Grupos de Trabalho de temas diversos e ambas as instituições participam, facilitando a troca de informações/experiências e a complementariedade das ações.

Os maiores desafios deste cluster é de fato auxiliar que as Operações de Paz deixem de ser Operações de Imposição de Paz para Manutenção de Paz e finalmente, encerrar as atividades no país. Para que isso aconteça, talvez fosse interessante que o aporte humanitário ultrapasse as linhas da assistência à população vítima para o nível de negociações com os diferentes grupos existentes e que a extração dos recursos naturais respeite os padrões internacionais de exploração e uso da mão-de-obra. Tudo isso deve caminhar em paralelo com a assistência humanitária às pessoas, que não deve cessar enquanto não houver estabilidade.

Outro desafio do cluster está em corroborar com o Secretariado Geral das Nações Unidas na implementação da iniciativa de *Delivery as One* (que consiste em,

basicamente, cooperação entre as diversas Agências da ONU sem qualquer competição mútua), pois o cluster também é uma forma de fazer com que as instituições ligadas à ONU trabalhem de forma coordenada e sem competição.

3. Estudo de caso

A República Democrática do Congo é um dos maiores, em extensão territorial, e um dos mais populosos países do continente africano, além de possuir uma imensa reserva de recursos naturais, não apenas da floresta tropical, mas também reservas minerais. No território da RDC passa o segundo maior rio do mundo - o rio Congo, abrangendo também segunda maior floresta tropical do planeta. Apesar disto, ou talvez devido a isso, é que a trajetória da RDC é uma sucessão de tragédias, remontando à época do tráfico negreiro de escravos⁵¹.

No livro *“The UN’s Roll in Nation-Building: from the Congo to Iraq”* (2005, p 25-27), os autores afirmam que o caso do RDC se trata de estado falido desde a sua origem, visto que o processo de colonização pela Bélgica foi uma dos mais cruéis da história (com destaque para a época do Rei Leopoldo II) e sua independência foi igualmente desestruturante, não conseguindo firmar nenhuma instituição, nem líderes que pudessem apaziguar todas as etnias que viviam/vivem sob o território congolês. Praticamente desde a independência o país depende das forças das Nações Unidas para se manter minimamente, sendo muitas vezes uma Operação de Imposição que de Manutenção de Paz.

O presidente atual da RDC, Sr. Joseph Kabila, disse⁵² que o país passa atualmente por três maiores desafios, sendo (i) promover segurança para os 65 milhões de pessoas que habitam o Norte e o Sul das províncias do Kivu (que fazem fronteira com Ruanda e Uganda; (ii) aquecer a economia; e (iii) alcançar estabilidade das instituições governamentais.

Cabe registrar que a RDC é membro da Convenção da Organização da União Africana (OUA), sendo que possui a obrigação legal de oferecer apoio e proteção para sua população crescente de refugiados e deslocados internos. Entretanto, de acordo com

⁵¹ Área territorial de 2.344.858 km². População estimada de 75 milhões de habitantes, sendo que o último censo oficial foi realizado em 1982. RDC também é o maior país de língua francesa. Internamente, o país é dividido em 11 províncias tendo Kinshasa a capital. Dados disponíveis pelo documentário “Presidentes Africanos” de 2013, episódio 6.

⁵² Em entrevista para a Rede Bandeirante, documentário “Presidentes Africanos” realizado em 2013.

uma reportagem publicada pela Aljazeera em maio de 2012 sobre a guerra na República Democrática do Congo, o conflito é tão devastador e o Estado é tão ausente na proteção à sua população, que o estupro lá - principalmente em mulheres, mas há muitos casos em homens também - chega ao número de mil atos por dia⁵³, sendo 26 vezes maior do que se imaginava. O estupro é infelizmente uma comum arma de guerra⁵⁴. Somado a tanta violência, ainda se encontra no país miséria, falta de emprego, fome e perseguição por parte de grupos rebeldes e do próprio governo.

Em complemento, em um relatório do Estado Americano sobre tráfico de pessoas⁵⁵, é relatado que o Governo da RDC está longe de cumprir com os padrões necessários para eliminação do tráfico humano, assim como trabalho infantil, escravidão sexual de menores e recrutamento forçado, incluindo de crianças. Ainda, não se está investigando nem aprovando leis federais que penalizam estes crimes. Segundo o relatório, há evidências de que o Governo foca mais na vitimização do que na proteção a estas pessoas (2012, p 127-129).

A Operação de Paz da ONU na República Democrática do Congo é uma das maiores do mundo. A Agência que implementa a Operação neste país é a MONUSCO (*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*⁵⁶), constituída cinco anos antes da chegada do cluster, em 2000. No que compete à força militar, ela conta com aproximadamente 20 mil soldados permanentes, sendo o maior exército internacional da Organização. O objetivo do exército é ambíguo, visa tanto proteger os cidadãos, quanto apoiar as forças armadas do governo central (FARDC) da RDC nas negociações de paz do Governo com os grupos rebeldes. É contraditório se for levado em consideração que há violações de direitos humanos por parte do Governo também.

E o cluster na RDC é implementado sob o guarda-chuva da Operação humanitária como um todo. Este cluster iniciou em 2005, juntamente com a metodologia de cluster em si, e desde então o número de refugiados mudou de 243.529

⁵³ Disponível em <<http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/05/2011511231649539962.html>>. Acesso em 30 maio 2013.

⁵⁴ O estupro na RDC já é conhecido mundialmente como um drama das mulheres deste país. Além de torturar as vítimas, ainda se trata de uma arma letal para transmitir doenças, em especial o vírus do HIV.

⁵⁵ Disponível em < <http://www.state.gov/documents/organization/192594.pdf>>, acesso em 14 de janeiro de 2014.

⁵⁶ Em português, Missão da Organização das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo. O mandato da MONUSCO é para proteger os civis e os trabalhadores humanitários contra a violência generalizada do país e para apoiar o governo de Kinshasa na estabilização e consolidação da paz no país.

para 3.613.545, ou seja, houve um aumento de quase 15 vezes mais pessoas deslocadas pelos conflitos, seja interna ou para o exterior. Isso mostra que por mais que a atuação da Operação humanitária, ainda somado à abordagem de cluster, esteja a todo vapor, não é possível afirmar que o trabalho humanitário é sinônimo de término de conflito ou a diminuição das violações aos civis. A resolução de conflitos é outra área de estudo. O ponto é que quanto mais a situação se agrava, maior fica a Operação na região, pois não se pode deixar a população civil à mercê esperando que o conflito conclua sem uma resposta imediata por parte da comunidade internacional.

Por outro lado, não é possível comparar se alguma Operação que não tenha cluster este índice de deslocamentos forçado diminuiria ou não, pois, como explicado anteriormente, o cluster não trabalha apenas com conflito, mas com temas transversais. A abordagem de cluster é aplicada no Peru e este país não é nem exportador e nem receptor de refugiados.

Conforme Termo de Referência do cluster na RDC, o principal objetivo nesta operação é “(...) *ensure a more coherent and effective mechanism to reduce violence, abuses and exploitation of civilians*”⁵⁷ (2008, p 2). Os membros integrantes do cluster da RDC são:

- Agências da ONU (ACNUR, UNICEF, OCHA, UNFPA, UNMACC);
- ONGs internacionais que possuem mandato de proteção;
- MONUC CIMIC, Civil Affairs, Human Rights and Gender;
- Outras seções da MONUC que atuam na área da proteção;
- Um representante de cada sub-cluster (crianças, violência sexual, etc.).

O ACNUR é a Agência líder para questões de proteção dos beneficiários, abrigo e coordenação/gestão dos campos de deslocados internos. Vale ressaltar que a população de IDPs na RDC é a segunda maior do mundo e como os conflitos seguem constantes até a presente data, não há clara perspectiva de que esta situação vá mudar num futuro próximo⁵⁸.

Este cluster atua principalmente de forma descentralizada e devido a isto, pode chegar mais próximo dos beneficiários que, como mencionado, trata-se de uma

⁵⁷ Tradução livre para: “garantir um mecanismo mais coerente e efetivo para reduzir a violência, abuso e exploração de civis”.

⁵⁸ No que diz respeito às estatísticas de deslocados internos, a Colômbia está em primeiro lugar (3.943.509 pessoas), seguida pela República Democrática do Congo (2.669.069), Síria (2.016.500), Sudão (1.873.300) e então a Somália (1.132.963). Disponível em <<http://www.unhcr.org/52a7213b9.html>>. Acesso em 08 maio 2013.

população grande escala. Outra vantagem é que aumenta o número de contatos e parcerias que cada membro possui, além de poder coordenar uma ação mais forte de *advocacy* e gestão com atores governamentais.

Assim, o cluster atua de forma transversal junto à população beneficiária de IDPs, promovendo não apenas proteção quanto à integridade física do indivíduo, como também são realizadas atividades relacionadas à prevenção da violência de gênero, apoio aos menores, autossuficiência, dentre outros. E mesmo o cluster da RDC, assim como qualquer outro cluster, não trabalhar diretamente com a população de refugiados, o grupo atua com os deslocados internos, sendo uma forma de prevenir um novo contingente de refugiados num futuro próximo.

4. Conclusão

Como foi possível analisar ao longo do artigo, não é objetivo da cooperação internacional humanitária inibir o deslocamento forçado de pessoas para além das fronteiras nem internamente. Isto se trata de uma necessidade da população que se encontra afetada em meio aos conflitos armados. As Operações realizadas pela comunidade internacional, sejam por países ou dentro do Sistema ONU, atuam nestas regiões a fim de tentar inibir seus efeitos para a população local e para a população deslocada.

Ademais, os exemplos apresentados mostraram que as maiores e mais complexas Operações se encontram nos países mais pobres. Isto pode auferir, mesmo sabendo que tal afirmação é mais uma probabilidade do que uma regra, que Estados menos desenvolvidos economicamente são os mais propícios ao conflito. Em complemento, por terem esta situação econômica desfavorável e com estruturas/instituições mais frágeis, possuem muito menos peso na tomada de decisão na comunidade internacional, somado ao histórico cartel de algumas potências ocidentais formado pelo G-8.

Por outro lado, a ajuda externa humanitária é essencial para apoiar populações que padecem nos conflitos e não possuem outro meio de subsistência que não das doações internacionais. O ideal, de longe. É que este apoio seja de fato apenas durante e pós conflito, para que o Governo e a sociedade como um todo não fiquem dependentes e que o comércio, serviços e industrialização local possa acontecer. Do ponto de vista dos doadores, não se trata de algo apenas solidário, mas também relacionado com a manutenção do atual *status quo* internacional.

Entretanto, ambos os pontos de vista podem ser mitigados e benéficos. Por um lado, os Estados doadores se beneficiariam da ajuda ao promover desenvolvimento às regiões necessitadas, pois a probabilidade das relações econômicas entre as partes aumentarem é grande. Naturalmente, muitas são as situações em que o discurso da ajuda humanitária será extremamente necessário, com destaque para as nações que estão em conflito ou após ele, ou depois de alguma catástrofe ambiental de grandes proporções. Nestes casos, é indispensável olhar o prisma da ajuda humanitária sob a lente da população civil, que sem ela, será a mais afetada.

De um jeito ou de outro, países como o Brasil, se usarem de forma mais respeitosa os recursos públicos, conseguiriam se manter sem receber ajuda internacional. Mas países com pouca ou sem nenhuma estrutura ou meios de subsistência, teriam uma transição bastante complicada, com riscos de agravamento da situação no qual se encontram. Contudo, se considerarmos que a cooperação não é algo duradouro – visto que historicamente ela é cheia de altos e baixos e não enfoca os esforços por necessidade, mas por uma gama inúmera de interesses – alguma estratégia precisará ser feita para, ao menos, diminuir a dependência total perante a comunidade internacional.

O documentário brasileiro⁵⁹ com o título “Presidentes Africanos”, mostra que muitos dos presidentes, nas entrevistas feitas diretamente com eles, já consideram esta situação de dependência algo que precisa ser mudado e uma forma é a diversificação da economia com outros países não tradicionais. É por isso também que as relações de países africanos com a China, Brasil, Índia e Coréia do Sul vêm crescendo a cada ano.

Neste sentido, percebe-se diferenças de poder e uma hierarquia informal entre os Estados. Mas é olhando de cima para baixo que surge o conceito de estado falido para definir alguns. O conceito de estado falido até tem suas verdades e seus indicadores conseguem identificar que existem diversos problemas sociais, econômicos, dentre outros nestes Estados, mas sua forma de calcular e o seu rank são pontos que deixa o conceito mais dúbio. Ao mesmo tempo em que não é possível ter certeza se o rank do *Foreign Policy* está ou não relacionado com prioridades estratégicas de intervenção militar e/ou humanitária. Assim, é possível concluir que, em muitos casos, talvez, o ideal seria apenas avaliar questões estruturais do Estado, mas sem ordenar em colocações subjetivas. Isso não quer dizer que não existam Estados em grau de menor

⁵⁹ Produzido pela TV Bandeirantes em outubro de 2013.

desenvolvimento que outros, mas isto não é sinônimo de violência, guerra e nem de que, a situação crítica atual seja apenas momentânea.

Do lado das Operações humanitárias em si, é possível concluir que mesmo após décadas de atuação e usando diversas metodologias, ainda não se pode vislumbrar o seu término. São inúmeros desafios e o maior deles seria, sem dúvida, proteger as populações civis brutalmente afetadas pelos conflitos armados.

A proteção existente para refugiados é ampla, conta com um arcabouço não apenas internacional, mas na grande maioria de legislações nacionais também, além de contar com o ACNUR que possui este mandato bem específico e com grande capilaridade. Por outro lado, não existe nenhuma Convenção de proteção aos migrantes e muito menos uma Agência da ONU que apoia esta população na base. Existem mais normativas internacionais de proteção a deslocados internos do que para os migrantes, sendo que a população de migrantes é 15% maior que a população de interesse do ACNUR⁶⁰.

Assim, conclui-se que existem diversos pontos positivos nas Operações humanitárias e que por mais que seu impacto não seja mensurável, é difícil considerar uma guerra civil ou regional sem a presença da comunidade internacional para proteger os civis. Por outro lado, e considerando aqui fatores históricos da formação e constituição do Sistema ONU, a abordagem de cluster por mais que recente, já nasceu com uma metodologia de trabalho bastante avançada e facilita muito as trocas de experiências e coordenação entre as Agências humanitárias ou de desenvolvimento. Se por um lado não há muitos estudos que atestem tais benefícios, por outro, analisando de forma exploratória seu conceito e sua forma de atuação, pode ser que a abordagem de cluster venha a ser mais explorada em mais Operações pelo globo, pois ela deixa a Operação mais barata e mais eficiente. Trata-se, em linhas gerais, de uma forma inteligente de cooperação por parte da comunidade internacional em crises humanitárias.

⁶⁰ Considerando aqui o total de migrantes (232 milhões de pessoas) e o somatório das pessoas de interesse do ACNUR (35 milhões).

5. Referências bibliográficas

DOBBINS, James; CRANE, Seth G.; RATHMELL, Andrew; STEELE, Brett; TELTSCHIK, Richard; TIMILSINA, Anga. **The UN's Role in Nation-Building: From The Congo to Iraq**. Rand Corporation, 2005.

MOULIN, Carolina. **A construção do refugiado no pós Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR**. Carta Internacional, vol. 7, n. 2, 2012.

SUMPTION, Madeleine. **Tackling Brain Waste: strategies to improve the recognition of immigrants' foreign qualifications**. Migration Policy Institute (MPI) and Europe Union, jul 2013.

ZETTER, Roger. **Forced Migration in an era of global financial crisis: what will happen to refugees?**. University of Oxford, 2013.

ACNUR. **2013 UNHCR country operations profile: Democratic Republic of the Congo**. 2013. Disponível em <<http://www.unhcr.org/pages/49e45c366.html>>. Acesso em 30 maio 2013.

ACNUR. **Internally Displaced People Figures**. 2013. Disponível em <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c23.html>>. Acesso em 08 maio 2013.

ACNUR. **UNHCR Statistical Yearbook 2012**. 2013. Disponível em <<http://www.unhcr.org/52a7213b9.html>>. Acesso em 18 fevereiro 2014.

ALJAZEERA. **Congo e o General**. Aljazeera English. Qatar, fev 2014. Seção Americas. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=de2Im4rh948&feature=c4-overview&list=UUFn0o-IvrLrsCXcA0K2VVhw>>. Acesso em 25 fevereiro 2014.

ALJAZEERA. **Failed states list has no surprises**. Aljazeera English. Qatar, jun 2011. Seção Americas. Disponível em <<http://www.aljazeera.com/news/americas/2011/06/201162013950854850.html>>. Acesso em 30 maio 2013.

ALJAZEERA. **Rape of women in DR Congo 'tops 1000 a day'**. Aljazeera English. Qatar, maio 2011. Seção África. Disponível em <<http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/05/2011511231649539962.html>>. Acesso em 30 maio 2013.

ALJAZEERA. **Somalia tops 'failed states index'**. Aljazeera English. Qatar, jun 2010. Seção Africa. Disponível em <<http://www.aljazeera.com/news/americas/2010/06/2010621911237776.html>>. Acesso em 30 maio 2013.

CLUSTER, Global Protection. **Working Together for Protection**. Disponível em <<http://www.globalprotectioncluster.org>>. Acesso em 30 maio 2013.

EASTERLY, William e FRESCHI, Laura. Em Aid Watch, 2010. Disponível em <<http://aidwatchers.com/2010/01/top-5-reasons-why-%E2%80%9Cfailed-state%E2%80%9D-is-a-failed-concept/>>. Acesso em 08 janeiro 2014.

FORCED MIGRATION Review. **States of Fragility**. Revista de maio de 2013. Disponível em <<http://www.fmreview.org/fragilestates>>. Acesso em 22 set. 2013.

FOREIGN POLICY. **Failed States 2013**. Washington, EUA, 2013. Disponível em <<http://www.foreignpolicy.com/failedstates2013>>. Acesso em 22 set. 2013.

FUND FOR PEACE. **States Index**. Disponível em <<http://ffpstatesindex.org/rankings-2012-sortable>>. Acesso em 30 maio 2013.

Global Protection Cluster. **The DRC Protection Cluster: Standard Terms of Reference**. Setembro 2008. Seção Field Protection Clusters. Disponível em <http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/field_protection_clusters/Democratic_Republic_Congo/files/DRC_PC_ToR_2008_EN.pdf>. Acesso em 25 janeiro 2014.

KEMP, Ellie (independent consultant). **DRC Protection Cluster co-facilitation: lessons learned**. Agosto 2012. Disponível em <https://clusters.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/lessons_learned_leadership-protection_cluster-2012.pdf>. Acesso em 25 janeiro 2014.

MONUSCO. **United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo**. ONU. Disponível em <<http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=10662&language=en-US>>. Acesso em 20 julho 2013.

MOYO, Dambisa. **Dambisa Moyo website**. Disponível em <<http://www.dambisamoyo.com/biography/>>. Acesso em 30 maio 2013.

OCHA. **Head of OCHA**. 2014. Disponível em <<http://www.unocha.org/about-us/headofOCHA>>. Acesso em 18 fevereiro 2014.

OIM. **World Migration Statistics**. 2013. Disponível em <<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/facts--figures-1.html>>. Acesso em 30 maio 2013.

ONU BRASIL. **Reforma da ONU**. 2013. Disponível em <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/reforma-da-onu/>>. Acesso em 30 maio 2013.

SEM FRONTEIRAS. **África: ajuda externa é problema ou solução?** Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=F3MUBCeyOJY>>. Acesso em 30 maio 2013.

SEYBOLT, Taylor B. **Harmonizing the Humanitarian Aid Network: Adaptive Change in a Complex System**. International Quarterly Studies, University of Pittsburgh, 2009.

United Nations PEACEKEEPING. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml>>. Acesso em 22 set 2013.

UN Press Release. **232 million international migrants living abroad worldwide: new UN global migration statistics reveal.** High-level dialogue on International Migration and Development, em 11 de setembro de 2013. Disponível em <http://www.un.org/esa/population/migration/SG_Report_A_68_190.pdf>. Acesso em 18 jan. 2014.

US Department of State. **2012 trafficking in persons report: How to read a country narrative.** Estados Unidos, 2012, p 127 a 129. Disponível em <<http://www.state.gov/documents/organization/192594.pdf>>. Acesso em 14 janeiro 2014.

US Department of State: Diplomacy in action. **G8 Foreign Ministers' Meeting Statement.** Estados Unidos, abril 2013. Disponível em <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/04/207354.htm>>. Acesso em 14 janeiro 2014.