

Gente desenraizada: a vida depois da sobrevivência

Maria Carrilho

Os números mais abrangentes falam em 35 milhões de pessoas que de alguma forma se encontram desenraizadas um pouco por todo o mundo. Num ano em que todos os doadores apertaram os cordões à bolsa, a União Europeia foi a excepção.

Todos temos visto na televisão cenas de gente de todas as idades que enche estradas, em fuga para qualquer destino e por qualquer meio. Levam o que podem daquilo que tinham. Malas, sacos com alguma roupa, medicamentos, um ou outro objecto, recordações, eventualmente algum dinheiro de que irão desfazer-se em troca de quase nada. Na altura as imagens impressionam. Mais tarde, nos campos de refugidos, as imagens incomodam. E, em alguns países que acolhem essa gente, a realidade com todas as suas facetas já é mal suportada.

As causas são várias, mas predominam as que decorrem das guerras, da violência, da intolerância, da extrema desigualdade. E o facto é que a deslocação de grandes massas de pessoas que procuram a sobrevivência constitui um dos grandes problemas com que se defronta a humanidade no início deste século.

Embora se trate de um tema complexo e vasto, abordado predominantemente em registos opostos, seja de forma sensacionalista, seja de forma excessivamente técnica, vale a pena tentar abordar resumidamente alguns aspectos: a extensão do fenómeno, o papel da ajuda internacional e em particular da União Europeia, e uma questão específica que é a do hiato entre ajuda de emergência e ajuda ao desenvolvimento.

Drama interminável?

Ao longo da História os conflitos violentos têm constituído razão primeira para a fuga e desenraizamento de populações. Considerando apenas um período recente, refira-se que no imediato pós-Segunda Guerra Mundial contavam-se cerca de 20 milhões de refugiados no conjunto da Europa, sem falar de outras zonas do globo, como o subcontinente indiano, onde chegou a haver cerca de 17 milhões de deslocados devido ao conflito entre hindus e muçulmanos e a divisão entre Índia e Paquistão em 1947, ou o Médio Oriente, com a deslocação dos palestinianos.

Durante a Guerra Fria, o fenómeno praticamente cessou na Europa (a não ser pelo que diz respeito a refugiados políticos provenientes do bloco soviético, mas em escala facilmente comportável para os países de acolhimento) mas estendeu-se a vários países asiáticos, à África e América Latina devido a conflitos de vária ordem. Na América Latina, aliás, surgiu a questão dos desaparecidos, opositores assassinados antes de poderem tornar-se refugiados políticos. Nessa altura, calculava-se que o número global de refugiados era de nove milhões e o de deslocados internos cinco milhões.

A dimensão do problema veio a agravar-se claramente no pós-Guerra Fria, com o desmantelamento do bloco soviético, a queda dos regimes políticos até então vigentes nos países que o constituíam, a redefinição de fronteiras e o estalar de conflitos devido a factores étnicos, religiosos, económicos, designadamente quando estão em causa importantes recursos naturais.

O fenómeno alargou-se de novo, voltando dramaticamente à Europa, e atingindo enormes proporções em África (Ruanda, Burundi, Congo) e na Ásia (Afeganistão, Birmânia, Camboja, e outros). No entanto, na América Latina verificou-se uma normalização, com a consolidação das democracias, os vários acordos de paz regionais e a desmobilização de combatentes tanto dos exércitos como das guerrilhas.

Nos últimos anos, a nós portugueses têm-nos tocado principalmente os casos de Angola, com os refugiados que se acumulam à volta de Luanda, ou o daqueles que foram deslocados à força antes do referendo em Timor, muitos dos quais ainda se encontram do "outro lado". Mas as novas dinâmicas confrontacionais que se desenvolveram a partir de meados dos anos 90 continuam a projectar estragos - desde a zona da ex-Jugoslávia até à Ásia Central e a África e de novo na América Latina onde, ao mesmo tempo que estará em vias de solução o problema de Chiapas, emerge o da Colômbia, com a presença de actores não estaduais como a criminalidade organizada ligada a droga.

É praticamente impossível em cada momento saber com exactidão o número de pessoas atingidas por este drama. Tal censo é dificultado não só pela sua escala, pela imprevisibilidade de ocorrência dos fenómenos que lhe dão origem, pelas diferenças de designação e de estatuto — os que estão inscritos como refugiados, os que estão à espera de o conseguir, os deslocados internos ou além-fronteiras mas que não cabem na designação de refugiados, os ex-combatentes desmobilizados, os que conseguiram adquirir outra nacionalidade, etc — mas também devido a fluxos de retorno ou a movimentos demográficos, digamos normais, como casamentos e nascimentos, principalmente em situações de exílio prolongado. Por exemplo, a excepcionalmente alta taxa de natalidade entre os refugiados afegãos faz com que o aumento dessa população refugiada seja de várias dezenas de milhar por ano.

De qualquer forma, o número de pessoas que podemos considerar desenraizadas e que englobam todas as categorias acima referidas, aumentou nos últimos dois anos. Segundo os registos do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) referentes ao ano 2000, ascende a 22.257.340, dos quais cerca de sete milhões no conjunto da Europa, idem na Ásia e mais de seis milhões em África. Contudo os dados da World Refugee Survey (US Committee on Refugees), usando critérios mais abrangentes, indicam cerca de 35 milhões de pessoas. O Sudão e o Afeganistão continuam a deter os primeiros lugares, mas também Angola, Tchetchénia, Gaza e a Cisjordânia, a Birmânia, a Colômbia, e ainda Timor, pesam nesta terrível estatística.

A ajuda internacional e o papel da União Europeia

Perante a extensão e consequências deste fenómeno, qual o papel da comunidade internacional? Porque se fala hoje de crise da ajuda internacional?

Na segunda metade do século XX, organizações internacionais e a sociedade civil em vários países impulsionaram o estabelecimento de regras e estruturas assim como a disponibilização de meios, de forma a tornar mais efectiva a ajuda humanitária. As Nações Unidas adoptaram a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de Julho de 1951; o Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967, que introduz o conceito de deslocados internos; mais tarde há a registar a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra as Mulheres, de 18 de Dezembro de 1979, e a Convenção dos Direitos da Criança, de 20 de Novembro de 1989, que também contemplam o tema dos refugiados.

Ao mesmo tempo, grandes organizações apoiadas em acordos internacionais, que também lhes garantem financiamento regular, têm vindo a gerir e distribuir parte substancial da ajuda: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Cruz Vermelha Internacional (CVI, esta, como é sabido, com actividades desde o século XIX, fundada em 1863 e sendo, depois da Segunda Guerra Mundial, a promotora da Convenção de Genebra de 1949).

Do lado da sociedade civil, numerosas organizações não governamentais (ONG), por vezes reunidas em grandes grupos de forma a melhor poderem programar as suas actividades, como é o caso da CARE ou da VOICE, têm desenvolvido um trabalho notório nesta esfera. Convém, no entanto, referir que ao contrário das ONG, o ACNUR e a CVI não podem escolher o país onde actuar, devido precisamente aos acordos internacionais que lhes conferem estatuto especial.

Todas estas organizações gerem e canalizam fundos que provêm de organizações e países doadores, delegam localmente, cooperam ou executam acções com pessoal próprio. Actualmente, tanto o ACNUR como várias ONG alertam para uma situação que pode conduzir a uma verdadeira crise, pois que nos dois últimos anos enquanto que o número de refugiados voltou a aumentar a ajuda internacional diminuiu drasticamente. O ACNUR diz enfrentar a pior crise financeira da última década. No ano 2000 esta organização recebeu cerca de 704 milhões de dólares, ou seja, menos 206 milhões do que no ano anterior. No presente ano, o corte é ainda mais acentuado.

E a Europa?

Quando comparados com os outros doadores, podemos considerar que a Comissão Europeia e os países membros têm vindo a cumprir as obrigações fundamentais. Veja-se o gráfico aqui publicado, onde podemos verificar que a percentagem que nos cabe tem sido superior à dos Estados Unidos, mas actualmente situa-se a nível semelhante.

As críticas que são actualmente formuladas em relação aos principais actores da comunidade internacional dirigem-se não só à diminuição da ajuda mas também a várias deficiências e disfunções na atribuição da mesma.

Por outro lado, convém ter em conta a difícil situação de países de acolhimento, que em algumas zonas, em certos momentos, enfrentam problemas quase tão graves como os que ocorrem nos países de origem dos refugiados. Estes acabam por ser instrumentalizados para suscitar movimentos de opinião internacionais que pressionam os doadores. Foi o caso do Paquistão onde em finais de 2000 multidões se arrastavam literalmente ao longo da fronteira procurando entrar. Mas também há que recordar que o Paquistão dá abrigo a mais de um milhão e 200 mil afegãos. A situação é desesperada nomeadamente no campo de Jalosai, sem condições higiénicas mínimas e onde quotidianamente a fome e as doenças causam vítimas mortais.

Estratégias de ajuda

Poderá dizer-se que a finalidade da ajuda aos refugiados se encontra cumprida ao assistir as pessoas e contribuir para as salvar numa situação de emergência? Sim, quando ao fim de semanas ou de poucos meses a situação se normaliza e as pessoas podem regressar. No entanto, infelizmente não é sempre este o caso. Acontece que as crises se prolongam e que ao fim de alguns meses, terminada a vigência das linhas de ajuda, aqueles a quem ajudamos a sobreviver se encontram sem meios para subsistir.

Com efeito, as ajudas internacionais têm vindo a concentrar-se nas situações de emergência — por motivos que pouco têm a ver com razões humanitárias, e muito com a mediatização que privilegia esses momentos de impacto, de tragédia, oferecendo mais oportunidades de reconhecimento público. (Garanto que esta observação é menos cínica do que parece).

Dir-se-á que também existe a ajuda ao desenvolvimento, no âmbito das políticas de cooperação. Mas o facto é que tem vindo a tornar-se cada vez mais notório que entre a ajuda de emergência e a ajuda ao desenvolvimento existe frequentemente um hiato, que tem vindo a ser designado de "zona cinzenta". Acontece que gente que sobreviveu não dispõe ainda de condições pessoais e instrumentos de conhecimento, de informação, de elaboração para captarem esse tipo de ajuda, sujeita a requisitos técnicos e burocráticos. Por vezes são os próprios países que carecem das necessárias estruturas mesmo a nível da organização do Estado. Veja-se, por exemplo, o caso de Timor Lorosae onde estão ainda em construção as instituições políticas, administrativas, económicas...

Pela parte da União Europeia existem rubricas orçamentais que se podem aplicar a populações desenraizadas — através de instrumentos que captam o grosso das dotações, e em que se destacam o ECHO (Regulamento 1257/96), ou as verbas do Fundo Europeu de Desenvolvimento aplicáveis aos países ACP. No entanto, carências ao nível da já referida "zona cinzenta" foram identificadas e reconhecidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento, mas também pelo Conselho, dando origem a uma primeira linha de ajuda às populações da Ásia e América Latina iniciada em 1997, a terminar em 1999 e que acabou por ser prolongada até fins de 2000.

Um novo regulamento

Contudo, só há meses foi enviada uma nova proposta de regulamento pela Comissão ao Parlamento Europeu que, entretanto, adquiriu poder de co-decisão na matéria. Ao ter a oportunidade de ser nomeada relatora, podendo assim consultar as várias partes em causa, como ONGs e ACNUR, analisar a proposta e introduzir alterações significativas, deparei-me com um processo que me revelou algumas lacunas e deficiências no plano da gestão de tal linha, assim como diferenças, se não divergências, muito concretas de pontos de vista entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento.

Ao longo das muitas horas de negociação tripartida, em que representei o Parlamento, as questões mais difíceis foram duas: o prazo de vigência da nova linha financeira, e portanto do respectivo Regulamento a aprovar pelas três partes; e, naturalmente, o montante. Enquanto que a Comissão e o Parlamento eram favoráveis a um instrumento que traduzisse claramente uma estratégia de ajuda contínua, da emergência à subsistência pelo desenvolvimento, com maior preocupação de conferir uma coerência ou mesmo "marca" europeia, o Conselho (ou melhor, alguns países dentro deste) acabava por favorecer uma estratégia de ajuda intervalada e de redução dos montantes, e um Regulamento de curto prazo. Os governos tendem a ser mais sensíveis aos aspectos mediáticos e conjunturais e procuram, o que é também compreensível, deter a capacidade de modificar instrumentos e despesas.

Acabou por prevalecer a evidência da necessidade representada pelos destinatários desta ajuda e, por isso, uma vontade de cooperação entre as três instituições. O prazo de vigência foi prolongado até fim de 2004 e os montantes foram aumentados para 200 milhões de euros. O facto foi devidamente assinalado pelo comissário Chris Patten no decorrer da sessão do Plenário do PE em que foi votado o respectivo relatório tanto mais que constituiu um sinal positivo da União Europeia

num ano em que todos os doadores apertaram os cordões à bolsa.

O novo regulamento, que se refere especificamente às populações desenraizadas da Ásia e América Latina (pelo que Timor Leste poderá dele beneficiar), estabelece as orientações, os objectivos e os critérios que enquadram o contributo financeiro da Comunidade Europeia. As acções candidatáveis a tal apoio compreendem, nomeadamente: ajuda alimentar, promoção agrícola, pecuária, piscicultura, desenvolvimento de infraestruturas, criação de sistemas de crédito, educação de base e formação profissional; intervenções destinadas a ajudar as pessoas a recuperarem os seus bens e a resolver casos resultantes de violação de direitos humanos . Neste regulamento foi também introduzida uma alteração que permite contemplar acções destinadas a formar e consolidar as estruturas democráticas. Cabe agora aos interessados - nomeadamente ONGs, universidades, departamentos dos governos dos países necessitados - dar conteúdo e vida a este instrumento.